

Chambre régionale des comptes d'Occitanie

A l'attention de Madame la Présidente
500 avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 Montpellier Cedex

Montpellier, le 6 décembre 2022

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Une procédure de contrôle des comptes et de la gestion de TaM a été ouverte le 17 février 2021 par la chambre régionale des comptes (CRC). Le 8 novembre 2022, vous avez transmis à TaM le rapport d'observations définitives (ROD).

Je vous prie de bien vouloir trouver en annexe du présent courrier les commentaires que TaM souhaite voir annexer au rapport qui sera publié en vertu de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Veillez recevoir, Madame la Présidente, l'expression de ma parfaite considération.

Laurent Senigout



Directeur Général

La société TAM entend formuler les éléments de réponse suivants aux observations formulées par la chambre dans le rapport d'observations définitives (ROD).

I. LA GOUVERNANCE

A. Le respect de la procédure relative aux conventions réglementées

Les conventions citées sont quasi-exclusivement liées à la délégation de service public (convention de DSP, avenant de subdélégation). Les collectivités territoriales actionnaires sont à l'origine de la procédure de passation et notifient elles-mêmes le contrat à la SEM, délégataire du service public. En application de l'article L. 1411-7 du code général des collectivités territoriales, font l'objet d'une délibération des collectivités territoriales actionnaires de TaM.

Les actionnaires sont donc parfaitement au courant du contenu de ces conventions réglementées particulières.

Le respect de la règle sur les conventions réglementées pose d'ailleurs question en ce qui concerne les contrats de la commande publique.

En effet, le conseil d'administration de TaM n'est pas en mesure de statuer sur une convention de DSP avant que celle-ci ne soit attribuée et délibérée par l'autorité délégante (la Métropole et/ou la Ville), que la délibération d'approbation soit devenue exécutoire (après transmission au contrôle de légalité).

La délibération de l'autorité délégante ne porte que sur un projet de convention. Elle est ensuite notifiée au délégataire. TaM ne peut donc soumettre un projet de contrat, non délibéré à l'approbation du conseil d'administration.

Ainsi, la convention de la DSP 2018-2024 a été approuvée le 31 mai 2018 par la Métropole et notifiée le 29 juin 2018 pour un début d'exécution le 1^{er} juillet suivant. TaM n'était donc pas en mesure de réunir le conseil d'administration entre le 29 juin et le 1^{er} juillet pour statuer sur la convention de DSP.

En ce qui concerne la subdélégation, l'avenant à la DSP approuvant le choix du subdélégataire a fait l'objet d'une délibération de la Métropole le 21 décembre 2018 pour un début d'exécution le 1^{er} janvier 2019. Malgré un délai contraint, l'avenant a été approuvé par le conseil d'administration le 25 janvier 2019, avant l'engagement des flux financiers liés à la subdélégation.

Enfin, en tout état de cause, TaM s'attache à informer systématiquement les administrateurs lors de chaque conseil d'administration des conventions réglementées qui seront à ratifier en Assemblée Générale.

B. Sur l'influence d'un actionnaire minoritaire

La chambre porte un jugement de valeur infondé sur l'influence de la société Transdev au capital de la SEM.

La société Transdev disposait d'une voix sur 13 au conseil d'administration. La société n'a jamais pu imposer ses intérêts face aux collectivités actionnaires qui, jusqu'à la transformation de la société en SPL au mois de juillet 2022, disposaient de 7 voix sur 13 au conseil d'administration.

L'obligation de désigner deux administrateurs salariés a été imposée par la loi PACTE du 22 mai 2019 pour les sociétés anonymes dont le conseil d'administration compte plus de 8 administrateurs. Cette obligation a effectivement eu pour effet de diminuer la part majoritaire des collectivités actionnaires au sein du conseil d'administration.

Au sein de la commission *ad-hoc* de sélection du directeur de la TaM, la société Transdev, qui ne disposait que d'un seul représentant, ne détenait aucun droit de veto, dès lors que le fonctionnement de ladite commission *ad-hoc* n'était pas soumis à la règle de l'unanimité.

A cet égard, la circonstance que la commission ait pu fonctionner sur la base d'un consensus de ses membres n'induit pas l'existence, en fait ou en droit, d'un droit de veto au profit de la société Transdev.

En tout état de cause, la critique du ROD est devenue sans objet depuis la transformation de TaM en société publique locale (capitaux 100% publics).

C. Prévention des risques de conflits d'intérêts

S'agissant de la désignation des Directeurs généraux et des Directeurs généraux délégués, s'agissant d'un des plus grands réseaux nationaux, ces personnels sont nécessairement choisis parmi des directeurs généraux expérimentés en matière de transports publics, et donc issus d'une régie ou de l'un des trois groupes nationaux de transport que sont : KEOLIS, Transdev et RATP DEV.

Enfin, en tout état de cause, c'est bien le conseil d'administration de TaM, au sein duquel les collectivités actionnaires disposent de la majorité, qui a librement approuvé la désignation des dirigeants, **sans que Transdev ne prenne part au vote**. La critique de la chambre est donc infondée.

Dans le cadre d'une logique d'économie mixte, la circonstance que des directeurs généraux aient pu être d'anciens salariés ou administrateurs représentants la société Transdev ne caractérise, en tant que telle, aucune illégalité et ne saurait dans ces conditions être valablement critiquée par la Chambre, sauf à remettre en cause la structure et l'existence même des sociétés d'économie mixte.

Au demeurant, les recommandations que formule la chambre, en tant qu'elles sont propres à la SEM, sont sans objet compte tenu de la transformation de la TAM en société publique locale.

II. SUR L'OFFRE PRÉTENDUMENT INCOMPLÈTE DE TAM

La chambre considère que la TaM aurait remis une offre incomplète lors de la procédure d'attribution de la DSP 2018-2024.

La chambre critique donc l'intégrité de la procédure d'attribution de la DSP diligentée par la Métropole. La critique de la chambre excède le champ du contrôle de gestion et des comptes de TaM.

La critique manque par ailleurs en fait, la commission de Délégation de service public de la Métropole n'aurait pas pu autoriser les négociations avec la TaM si son offre n'avait pas été complète. La procédure a été soumise au contrôle de légalité du préfet et n'a pas fait l'objet d'observations.

III. SUR L'AUTONOMIE DES OFFRES DES SOCIÉTÉS TAM ET TRANSDEV AU TITRE DE LA DSP 2018-2024

La chambre maintient sa critique sur l'absence d'autonomie entre les offres des sociétés TaM et Transdev, au motif que l'accord de confidentialité conclu entre ces dernières poserait question en raison des difficultés d'exécution qu'il induirait.

A titre d'illustration de ces prétendues difficultés d'exécution, la chambre fait état du conseil d'administration de la TaM du 17 octobre 2017, au cours duquel le directeur général des services de Montpellier Méditerranée Métropole aurait, en présence de l'administrateur représentant la société Transdev, accédé à la demande de la TaM de ne pas créer une filiale dédiée à la DSP transports 2018-2024.

Or, au travers de l'information qui aurait ainsi été communiquée par le directeur général des services de Montpellier Méditerranée Métropole, ce n'est pas l'accord de confidentialité qui est en cause mais les conditions de divulgation d'une information relative à la DSP par l'autorité délégante.

En outre, l'énoncé de cette information a été sans conséquence, dès lors que le président du conseil d'administration de la TaM avait indiqué qu'il n'était « *pas possible de dévoiler l'offre de TaM à ce stade de la procédure et en présence d'un concurrent direct (Transdev)* » et que l'administrateur représentant la société Transdev, après avoir rappelé l'accord de confidentialité, a indiqué « *nous [Transdev] nous tiendrons donc strictement aux exigences du DCE* ».

IV. SUR LA SOUS-TRAITANCE DE LA DSP 2018-2024 AU SECOND TRIMESTRE 2018

Le ROD considère que la sous-traitance de la DSP par TaM à Transdev Montpellier au second semestre 2018 « *n'avait pas permis le libre accès à la commande publique ainsi que l'expression de la concurrence qui aurait pu bénéficier au contrat de DSP* » (p. 28).

Selon la chambre, la convention de DSP subordonne le recours à la sous-traitance à un « *aléa majeur* » et à une « *durée strictement limitée* ». C'est inexact. Ces conditions, issues de l'article 13.2 du contrat de concession, ne s'appliquent qu'à la sous-traitance des lignes urbaines. En ce qui concerne les lignes affrétées suburbaines, qui sont en cause ici, cette sous-traitance est autorisée sous réserve de l'accord préalable de l'autorité délégante (sauf en cas d'aléa majeur). Cet accord a bien été délivré.

Pour ce qui est du respect des règles de mise en concurrence, la DSP a été notifiée à TaM le 29 juin 2018 pour un début d'exécution le 1^{er} juillet suivant. Ce n'est qu'à partir de cette date que TaM était en

mesure d'engager une consultation pour rechercher un subdéléataire, conformément aux dispositions prévues à l'article 14 du contrat.

Par conséquent, TaM a pu décider de sous-traiter l'exploitation des lignes suburbaines en se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui permet de conclure librement une convention de DSP afin d'assurer la continuité du service public pour une durée qui *"ne saurait excéder celle requise pour mettre en oeuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence"* (CE, 14 février 2017, **Société de manutention portuaire d'Aquitaine**, n° 405157).

Cette dérogation a été déployée sur un temps court (6 mois), uniquement le temps nécessaire à la mise en concurrence de la subdélégation, compte-tenu de la date tardive de la notification. Cette sous-traitance s'est faite selon les mêmes règles tarifaires que la délégation précédente.

V. SUR LES RELATIONS AVEC T3M

TaM a attribué à la société T3M (Transdev) un contrat de subdélégation en décembre 2018, comme autorisé par l'article 14 de la convention de la DSP 2018-2024. Par ce contrat, T3M assure la gestion de 26 % de l'offre de transports publics et perçoit en contrepartie une part de SFE versée directement par la Métropole. La subdélégation a donné lieu à un avenant à la convention de DSP, approuvé par l'autorité délégante et transmis au contrôle de légalité.

A ce titre, la chambre relève une asymétrie des bénéfices entre TaM et T3M (pp. 30-32).

Cependant, l'analyse de la chambre aurait dû tenir compte de la spécificité du service rendu par chaque opérateur. TaM a la charge du transport urbain, et Transdev celle d'organiser les transports suburbains et services éducatifs.

Le réseau suburbain couvre une part extrêmement minoritaire de la clientèle du réseau (moins de 4 % de la clientèle pour environ 25% des kilomètres réalisés) contre 96% de la clientèle pour 75% des kilomètres réalisés pour les tramways et bus suburbains.

La capacité à générer des recettes est donc proportionnellement plus faible sur le réseau suburbain, ce qui induit un pourcentage de subvention des charges de fonctionnement par la Métropole nécessairement plus élevé.

En valeur absolue, ce montant de subventions reste pour autant trois fois plus faible que celui perçu par TaM.

En définitive, la critique de la chambre est inopérante, dès lors les périmètres d'intervention de la TaM – *i.e* transport urbain – et de la société Transdev – *i.e* transport suburbain et services éducatifs – induisent inévitablement une asymétrie des bénéfices, l'économie de ces deux activités étant radicalement différente.

A cet égard, l'affirmation de la chambre suivant laquelle *« la SFE étant contractuelle, elle ne constitue pas un risque pour l'exploitation »* doit être relativisée.

En application de l'article 66 du contrat de DSP 2018-2024, la subvention forfaitaire d'exploitation (SFE) a pour objet de compenser les obligations de service public résultant de l'activité de transport public, conformément au règlement européen n°1370/2007 du 23 octobre 2007 sur les compensations des obligations de service public.

Or c'est précisément parce que son montant est forfaitaire, et donc indifférent à l'évolution des charges et recettes résultant de l'exécution, qu'il est susceptible de constituer un risque.

D'autre part, la Métropole fournit les bus et tramway à TaM, alors que le financement des bus suburbains est assuré par les sous-traitants des lignes affrétées.

Par ailleurs, CRC met en exergue un rapport de 22,8 entre les taux de marge des membres du GME. Pourtant, les taux de marge contractuels des deux entités sont tous deux inférieurs à 0,5%, tel qu'imposé par la Métropole. Cette analyse doit être nuancée¹.

Au demeurant, les taux de marge de la TaM et de la société T3M ne peuvent pas être comparés, dès lors qu'ils concernent des activités différentes, leurs chiffres d'affaires étant dépourvus de tout rapport entre eux.

En outre, au titre de la relation entre les sociétés TaM et T3M, la Chambre relève que cette dernière, en tant qu'elle sous-traiterait 100 % des kilomètres de transport public qui lui sont confiés au titre du contrat de subdélégation, aurait une valeur ajoutée « *quasi nulle* » et aurait pour conséquence, par son interposition, de faire « *échapper tous les contrats qu'il [le subdéléataire] passe avec les véritables transporteurs au code de la commande publique* ».

Tout d'abord, l'affirmation suivant laquelle l'intervention de T3M aurait permis de soustraire les contrats conclus avec les transporteurs au code de la commande publique est sans fondement et aucune irrégularité ne peut être caractérisée à ce titre.

Dès lors que la société T3M a été régulièrement recrutée par la société TaM à la suite d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, aucune violation du code de la commande publique ne peut être caractérisée au stade des contrats conclus par T3M.

Au titre du contrat de subdélégation du transport interurbain de la DSP 2018-2024, la société T3M supporte seule les risques liés à son exécution, notamment industriels et commerciaux, les sous-traitant auxquels elle a recours intervenant exclusivement dans le cadre de contrats de prestations de services, dépourvus de tout risque d'exploitation.

Ensuite, l'affirmation suivant laquelle la société T3M aurait une valeur ajoutée nulle est tout aussi infondée : d'une part, et comme il a été précédemment indiqué, c'est elle seule qui supporte le risque d'exploitation du transport interurbain, d'autre part, elle assure en tout état de cause un rôle de coordination, de contrôle

¹ La CRC choisit de présenter la situation en valeur relative (taux de marge). Pourtant, si l'on s'attache à la valeur absolue de la marge (résultat), l'analyse est différente. Pour la DSP 2018-2024, le résultat prévisionnel de TaM sur la durée de la DSP (1,8 millions d'euros) est près de quatre fois supérieur à celui de Transdev (464 000 euros) (cf. tableau 8 du rapport).

de ce périmètre, ainsi que de la mise en place d'un système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs (SAEIV).

Enfin, la chambre relève dans ses observations définitives que le niveau des « *frais de gestion siège/région* », facturés par la société T3M à hauteur de 2 millions d'euros, lui paraît « *fragile* ».

Or le montant de 2 millions d'euros ainsi critiqué par la chambre ne correspond pas à des frais de gestion siège/région, mais à la facturation de prestations confiées à la société T3M en application de l'article 1^{er} du contrat de subdélégation (mission de conseil et d'assistance, mise en œuvre d'un « laboratoire des mobilités » et exécution de services coopératifs).

VI. SUR L'INDÉPENDANCE INDUSTRIELLE ET ÉCONOMIQUE DE TAM

L'assistance technique de Transdev a pour objectif principal d'animer un laboratoire des mobilités et proposer des innovations et expérimentations à la Collectivité.

La filiale Transamo a apporté à la Métropole son expertise dans la construction des 4 premières lignes de tramway livrées en respectant les budgets et délais prévus dans les mandats.

A ce jour, la TaM est transformée en SPL, Transdev n'est plus au capital. Le maintien du service public, tant dans sa dimension qualitative que sur la diversité de l'offre de service démontre la parfaite indépendance industrielle et économique de TaM.

VII. SUR LA PERFORMANCE DU SERVICE PUBLIC

Si l'offre bus s'avère effectivement relativement modeste à Montpellier, c'est parce qu'à l'inverse l'offre tramway est en proportion l'une des plus élevée de France, concentrant plus de 80% des déplacements.

Ce choix de la Métropole a eu pour résultat jusqu'en 2019, avant la crise sanitaire, un ratio de recettes sur dépenses parmi les 3 meilleurs nationaux (*comparatifs publiés par l'Union des Transports Publics UTP des 27 réseaux de plus de 250.000 habitants*).

La performance du service public assuré par TaM fait ses preuves - selon l'organisation et sous le contrôle de son autorité délégante : la Métropole.

VIII. LA POLITIQUE ACHAT DE TAM

La TaM ne s'est jamais exonérée de ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

Les marchés en cause cités par la CRC (cf. tableau 17 du rapport) s'inscrivent dans un cadre réglementaire régulier (les textes applicables permettent de conclure certains marchés publics sans publicité ni mise en concurrence - article 36 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 ; article L. 3121-2 du code de la commande publique). Le déploiement de ces exceptions a été présenté et justifié en conseil d'administration.

Sur une centaine de marchés passés en 6 ans, la chambre n'a relevé que ces 5 exceptions, pour un montant cumulé de 629k€, **soit 0,3 % du montant total des achats de TaM sur la même période** (total de 195 M€ sur 6 ans, comme l'évoque la CRC elle-même tableau 17 page 40 de son rapport).

Aucun de ces cinq fournisseurs n'a de rapport avec l'actionnariat de TaM.

IX. DIAGNOSTIC SUR L'INFRASTRUCTURE DU RÉSEAU A 15 ANS

Le ROD souligne que "*TaM n'a pas effectué son propre audit pour établir son dossier de candidature pour le renouvellement de la délégation*" (p. 49).

La Métropole a informé TaM en 2016 qu'elle allait faire réaliser en 2017 un diagnostic sur l'état du réseau, raison pour laquelle TaM n'a pas engagé sa propre démarche, compte tenu du coût élevé (~0.5million d'euros) d'un tel diagnostic.

La Métropole a également informé les candidats à la DSP qu'elle attendrait le retour de ce diagnostic pour apprécier le chiffrage de renouvellement des infrastructures à réaliser. Le diagnostic commandé par la Métropole (audit EGIS) n'a été produit qu'en avril 2018, soit postérieurement à la remise des offres.

Cette situation n'a pas empêché TaM de commander son propre diagnostic auprès de l'industriel Vossloh. Les préconisations de cet audit ont donné lieu à une actualisation du programme d'investissement par avenant du 9 février 2022.

Ainsi, compte tenu du coût du diagnostic et des intentions affichées par la Métropole, il ne peut être reproché à TaM de ne pas avoir effectué de diagnostic avant le renouvellement de la DSP.

X. L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE L'EXPLOITATION DU PARKING SAINT-ROCH

La DSP a été conclue en 2015 pour une durée de 15 ans. Durant les premières années d'exécution de la DSP, l'exploitation a généré des recettes plus importantes que prévues par le compte prévisionnel d'exploitation (p. 64 du ROD). Ce n'est qu'en 2020 et 2021, en raison "*d'une conjoncture économique très difficile mêlant réduction du nombre de trains en gare Saint-Roch, crise sanitaire et mouvements sociaux*", que l'exploitation est devenue déficitaire.

Cette conjoncture ne pouvait pas être anticipée lors de la conclusion de la convention de DSP.

Cette conjoncture est désormais dépassée : depuis mai 2022, l'exploitation est à nouveau excédentaire, sans qu'aucun avenant à la convention de DSP n'ait été nécessaire.

Il s'ensuit donc que, contrairement à ce qu'affirme la chambre, l'équilibre économique de la DSP n'avait pas fait l'objet d'une mauvaise évaluation.

XI. LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ

La chambre soutient que TaM « *n'a pas entrepris de réflexion sur les impacts économiques et financiers de la gratuité* » (Conclusions de la partie 4). On rappelle ici que la mise en œuvre de la gratuité est une prérogative de l'autorité organisatrice des transports, également autorité délégante, qu'est la Métropole.

Le nouvel exécutif porteur de ce projet a été élu fin juin 2020, et dès le 7 juillet 2020, la direction de TaM a communiqué aux trois services responsables de la Métropole les premiers éléments chiffrés sur le coût financier d'un passage à la gratuité.

En août de la même année, TaM a affiné ce chiffrage en distinguant trois phases : « gratuité weekend » ; « gratuité -12 ans et + 65 ans » (demande initiale de la Métropole) ; « gratuité totale ».

Ces estimations ont ensuite fait l'objet d'actualisations régulières, dont la dernière date du mois d'octobre 2021, la difficulté reposant sur la connaissance du lieu de résidence de la clientèle occasionnelle non abonnée, qui constituait en 2019 environ 50% des recettes.

Enfin, depuis septembre 2020, les différents services de TaM concernés par ce sujet (DMD, DSI, DAF) se réunissent régulièrement au sein d'un comité technique (COTECH Gratuité) qui veille à la bonne mise en œuvre de la commercialisation des phases à venir (phases 2 et 3) et alimente les décisions afférentes prises en comité de pilotage avec la Métropole (COPIL Gratuité).

Les recommandations du rapport

Les recommandations n° 2, 3, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15 et 16 sont prises en compte et en cours d'étude et de déploiement.

Plusieurs recommandations sont déjà en œuvre ou ne peuvent être déployées :

- **Recommandation n° 1 conventions réglementées** : TaM soumet l'ensemble des conventions réglementées à l'accord préalable du conseil d'administration. Ce dispositif a été renforcé en 2020, y compris pour les conventions adressées *a posteriori* par la Métropole ou la ville de Montpellier, quitte à faire des rappels rétroactifs sur les acomptes financiers. La transformation en juillet 2022 en SPL limite ces conventions aux services publics respectifs.
- **Recommandation n° 4 reconstruire expertise** : TaM ne dépend d'aucun actionnaire privé pour exercer son expertise. Aucun élément ne permet d'attester d'un manque d'indépendance juridique, économique ou opérationnelle. Il n'y a jamais eu d'ingérence d'un actionnaire privé dans la gestion de TaM.
- **Recommandation n° 7** : le programme d'investissements est fixé contractuellement. Il suppose l'accord de la Métropole (qui, par ailleurs, participe aux investissements à hauteur de 80 %). Il ne revient pas à TaM de décider de modifier le programme d'investissements, ni même de prendre l'initiative d'une telle modification.
- **Recommandation n° 8 impacts de la gratuité** : TAM fournit des informations à la Métropole de façon continue, concernant l'impact sur les recettes et les moyens supplémentaires nécessaires. TaM participe très largement à l'évolution du service de transports vers la gratuité (analyses financières, création d'un COTECH, participation au COPIL de la Métropole).
- **Recommandation n° 10 plan retour à l'équilibre St Roch** : sur 7.5 années d'exploitation, le parking n'a connu de déséquilibre que durant 2.5 ans (période de crise sanitaire). Un retour à l'équilibre est observé depuis mai 2022.
- **Recommandation n° 11 politique tarifaire de stationnement en lien avec gratuité transports** : comme il était mentionné dans nos réponses, la Métropole a d'ores et déjà mis en œuvre depuis 2021 un COPIL gratuité pour harmoniser les pratiques de tarification.
