

SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR L'ORGANISATION DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMÉRATION DE LIMOGES (SIOTAL)

EXAMEN DE LA GESTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

1 - Modification des statuts du syndicat

Le secteur des transports a été réorganisé par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, dite loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et, s'agissant du transport de personnes, par le décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes.

Ces textes posent le principe d'un "service public des transports" devant "satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité". Le service public ainsi défini comporte un certain nombre de missions assurées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Tel est le cas, en particulier, de l'organisation des transports publics réguliers de personnes, notamment des transports urbains de personnes dans un périmètre fixé par le représentant de l'Etat (le périmètre des transports urbains, en abrégé PTU), qui incombe aux communes concernées ou à l'établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports de personnes.

C'est ainsi :

- que les statuts de l'ancien SICTAL (syndicat intercommunal pour la coordination des transports en commun de l'agglomération de Limoges), créé en 1979-1980, ont été revus en 1993-1994 (ils ont été reçus en préfecture le 19 octobre 1993 et le préfet les a approuvés par arrêté du 12 janvier 1994)
- et qu'a été confirmé le PTU de l'agglomération de Limoges, par arrêté du 11 juillet 1994 (reprenant celui du 7 janvier 1981).

Le syndicat et le PTU regroupent les communes de Limoges, Panazol, Feytiat, Le Palais-sur-Vienne, Condat-sur-Vienne, Couzeix et Isle.

Ce n'est donc qu'à partir de 1995, soit dix ans après le décret d'application de la LOTI, que le syndicat a commencé à exercer les attributions d'autorité organisatrice en lieu et place de la commune de Limoges à l'origine des relations avec la compagnie des trolleybus de Limoges (CTL), puis de la création de la société d'économie mixte "société des transports en commun de Limoges" (STCL) en 1984 avec les seules communes du Palais-sur-Vienne et de Panazol.

2 - Données générales et situation financière

2.1 - Données générales

D'après les données statistiques de 1996 et 1997, recueillies pour le compte de la direction des transports terrestres par le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), et après révision des chiffres concernant l'agglomération de Limoges, il apparaît que :

1°) Le nombre de kilomètres (environ 24) et de voyages (66,6) par habitant du PTU sont inférieurs à la moyenne (alors que la longueur du parcours moyen est identique), ce qui semblerait indiquer une sous-utilisation des transports en commun dans l'agglomération, soit que les besoins de déplacement y soient moindres qu'ailleurs, soit que les habitants y privilégient les transports individuels.

2°) Le nombre de places-kilomètres-offertes (nombre de places offertes rapportées aux kilomètres parcourus par les véhicules, y compris les kilomètres dits "haut-le-pied") est inférieur à la moyenne. L'offre semble donc être adaptée au niveau de la demande.

3°) Le nombre de kilomètres par agents roulants est légèrement inférieur à la moyenne.

Les ratios financiers sont plutôt favorables : les charges d'exploitation sont dans la moyenne, alors que la "pression" du versement transport et les subventions sont inférieures.

Le kilomètre parcouru revient à 18,40 F (contre 19,60 F pour la strate des réseaux de 100 000 à moins de 300 000 habitants), dont 7,19 F (39 %) payé par l'usager et 11,21 F (61 %) par "subvention" (donc indirectement par le versement de transport).

2.2 - Situation financière du syndicat

Le fonds de roulement au 31 décembre 1997 était de 22 211 638,68 F. A la même date, la trésorerie était de 27 710 388,54 F. Le passif du bilan ne fait apparaître aucune dette financière.

La situation financière n'est donc pas a priori préoccupante.

Ce fait s'explique par les données suivantes :

- le versement de transport rapporte annuellement à peu près 60 millions de francs;
- les usagers payent environ 30 millions de francs ;

- le délégataire du service a une recette garantie d'environ 70 millions de francs.

Sans compter les subventions, le syndicat peut donc consacrer environ 20 millions de francs par an à l'investissement (essentiellement acquisition des véhicules et travaux de voirie), ce qui semble suffisant car le réseau ne doit pas être bouleversé dans les années à venir : il est passé de 125 km en 1991 à 198 en 1996, l'augmentation la plus importante ayant eu lieu en 1996 (de 133 à 195 km).

En outre, le taux du versement de transport étant plutôt faible (0,75 % depuis sa création par délibération du 10 septembre 1980), le syndicat dispose d'une marge de manœuvre relativement importante compte tenu de la réglementation (au moins jusqu'à 1 %, la population du syndicat dépassant 100 000 habitants).

Néanmoins, le dépôt de bus, situé au Clos-Moreau depuis 1897, doit être reconstruit (au même endroit) dans les années à venir.

S'agissant d'un coût supérieur à 50 millions de francs, le SIOTAL devra vraisemblablement avoir recours à l'emprunt pour la première fois de son histoire.

3 - Délégation du service à la société des transports en commun de Limoges (STCL)

Depuis que le SIOTAL a été institué en tant qu'autorité organisatrice, le service est assuré par la STCL.

Un premier contrat d'un an à compter du 1er janvier 1995 a été accordé "en urgence" (et donc sans application des règles de mise en concurrence applicables aux marchés publics ou aux délégations de services publics) par convention en date du 3 avril 1995, reçue à la préfecture le 10 avril 1995.

La convention en cours, attribuée dans les formes applicables aux délégations de services publics, date du 29 décembre 1995 pour la signature, comme pour la réception en préfecture. Elle a été conclue pour cinq ans à compter du 1er janvier 1996.

La chambre régionale des comptes observe qu'il n'a pas été rendu compte de l'exécution de cette délégation selon les procédures prévues par la réglementation et que les relations entre le SIOTAL et la STCL mériteraient d'être précisées sur certains points.

3.1 - Compte-rendu de la délégation

L'obligation de rendre compte des délégations de service public est prévue par de nombreux textes.

Ces textes ont tous pour objectif d'assurer une parfaite transparence de la gestion des services publics locaux.

Aucun n'a été respecté jusqu'à présent.

3.1.1 - Contrôle des comptes

L'article R324-2 du Code des communes prévoit un compte-rendu financier de certaines délégations de services publics :

"Toute entreprise liée à une commune ou à un établissement public communal par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques est tenue de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de ses opérations. "

Les articles R324-4 et R324-5 précisent :

"Article R324-4 Dans toute commune ou établissement ayant plus de 500 000 francs de recettes de fonctionnement, les comptes mentionnés à l'article R324-2 sont en outre examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par une délibération du conseil municipal ou du conseil d'établissement.

Le préfet est représenté à cette commission par un ou plusieurs fonctionnaires qualifiés par leur compétence technique.

Article R324-5 Les comptes détaillés qui sont mentionnés à l'article R324-2 ainsi que les rapports des vérificateurs et de la commission de contrôle sont joints aux comptes de la commune ou de l'établissement pour servir de justification à la recette ou à la dépense résultant du règlement de compte périodique prévu au même article.

La LOTI prévoit, comme le Code des communes :

"Article 7.III. [...] Tout contrat ou convention entre une personne publique et une entreprise, qui a pour conséquence d'engager des fonds publics ou d'accorder une garantie financière publique, est assorti, à peine de nullité, de clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par cette personne publique."

De fait, la convention de délégation prévoyait bien un compte rendu périodique sous la forme de "comptes spécifiques aux activités résultant de l'application du présent contrat (article 21) et "les éléments comptables justifiant les sommes [...] dues " (article 26). L'article 27 relatif au "contrôle" dit, en outre, "L'exploitant est soumis à toutes les mesures de contrôle et à la production de toutes les justifications prévues par la législation en vigueur pour les entreprises liées aux collectivités locales par une convention financière", ce qui fait clairement référence à l'article R324-2 du Code

des communes.

La chambre régionale des comptes estime que si l'institution d'une commission de contrôle des comptes de délégation est une mesure utile pour une commune, elle l'est a fortiori pour un établissement public regroupant des communes totalisant plus de 170.000 habitants.

Il ne lui semble d'ailleurs pas que l'applicabilité aux syndicats de communes des articles R324-2 et suivants du Code des communes soit discutable car, dans la terminologie du Code des communes, le terme "établissement communal" désigne, entre autres, les établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, le titre V du livre II du Code des communes sur les finances communales s'intitule "Dispositions applicables à certains établissements communaux" et son chapitre 1er est consacré aux "Dispositions applicables au syndicat de communes".

A défaut, dans le cas des transports, il faudrait admettre que le texte serait applicable à une autorité organisatrice communale et pas à une autorité intercommunale, alors que la LOTI a entendu sanctionner de nullité les conventions qui ne prévoieraient pas de clauses relatives au contrôle et que la convention signée avec la STCL semble, comme il a été dit ci-avant, se référer directement aux termes utilisés par le Code des communes.

3.1.2 - Commission consultative

L'article 26 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a créé une commission d'usagers :

"Il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3 500 habitants et aux établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus."

Cette disposition a été codifiée aux articles L2143-4 et L5211-6 du Code général des collectivités territoriales (respectivement pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale).

La commission n'a pas été instituée dans l'agglomération de Limoges.

La chambre régionale des comptes prend note de l'engagement du président du syndicat de la mettre en place pour le début de 2001.

3.1.3 - Rapport du délégataire

Indépendamment des dispositions antérieures, l'article 2 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public a introduit la notion de rapport annuel du délégataire :

"Le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public."

L'article 23 de la convention signée avec la STCL prévoyait "Conformément à la loi du 8 février 1995, l'exploitant produira un rapport permettant à l'autorité organisatrice d'apprécier la qualité du service offert aux usagers". Le chapitre 5 du cahier des charges annexé à la convention définit d'ailleurs clairement les "documents et statistiques à fournir par l'exploitant".

Les seuls documents transmis au SIOTAL jusqu'au contrôle de la chambre régionale des comptes étaient les comptes sociaux de la STCL, à savoir les bilans, les comptes de résultats, les annexes et les rapports destinés au conseil d'administration de la STCL (distincts des rapports de gestion prévus par la réglementation sur les sociétés commerciales).

Dans la mesure où la quasi-totalité de l'activité de la STCL consiste en la gestion de la délégation, ces comptes pourraient être considérés comme l'un des éléments du rapport annuel du délégataire prévu par l'article 2 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, sous réserve d'être complétés par :

- les rapports (au moins le rapport général) du ou des commissaires aux comptes ; - les états de calcul de l'insuffisance de recette.

Le rapport d'activité ne peut, en revanche, être assimilé au rapport de délégation, car il comporte à la fois trop d'informations et pas assez :

- trop parce qu'il est destiné aux administrateurs et comporte, en conséquence, des informations qui n'intéressent pas le délégant et les usagers ;

- pas assez parce qu'il ne comprend pas les éléments objectifs permettant d'apprécier les conditions d'exercice et la qualité du service public, soit, en pratique, les documents et statistiques prévus par le cahier des charges.

Ces compléments ont été apportés au rapport d'activité de 1998 élaboré au cours du contrôle de la chambre régionale des comptes.

La chambre régionale des comptes prend note de l'engagement du président du syndicat de

soumettre au syndicat le rapport du délégataire.

Il faudrait aussi que lesdits documents soient soumis à la commission de contrôle prévue par le Code des communes et à la commission consultative des services publics locaux.

Enfin, il convient de rappeler que le rapport du délégataire doit être mis à la disposition du public dans les conditions prévues par l'article L1411-13 du Code général des collectivités territoriales (par voie d'affichage).

3.2 - Relations entre le SIOTAL et la STCL

La convention actuelle est du type dit "à compensation financière forfaitaire" (garantie de recette). L'exploitant perçoit les recettes tarifaires pour son propre compte et l'autorité organisatrice garantit un minimum de recettes. L'exploitant assume donc le risque "industriel" (lié aux charges), alors que le délégant assume le risque "commercial" (lié au chiffre d'affaires). Les investissements sont entièrement à la charge du délégant, soit directement soit par versement de subventions d'équipement.

Le risque pris par la collectivité publique est donc, en principe, extrêmement limité, sauf à imaginer un changement brutal de comportement de la part des usagers.

3.2.1 - Comptes de la délégation

Le respect du contrat dépend uniquement de la sincérité et de l'exhaustivité des recettes déclarées par le délégataire, c'est-à-dire du contrôle des comptes de délégation.

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes de 1995 à 1997.

De ce contrôle, il résulte que les états de calcul des sommes à payer par le SIOTAL, fournis à partir de 1996 seulement, sont conformes aux comptes de la STCL. Ces états font apparaître la différence entre la garantie de recette, telle que prévue contractuellement (montants initiaux majorés par avenant et actualisés selon la formule prévue), et les recettes déclarées.

L'article 17 de la convention prévoit, en effet, que :

"L'autorité organisatrice s'engage à verser à l'exploitant, le cas échéant, la différence entre le montant ainsi garanti et les produits d'exploitation perçus pour ces services.

Pour le calcul de la participation de l'autorité organisatrice, ces produits sont:

- l'intégralité de la recette commerciale réalisée sur le réseau,

- les compensations tarifaires des communes membres du SIOTAL [...],
- les compensations tarifaires versées par le SIOTAL du fait de sa politique sociale [...],
- le produit des cessions de biens mis à disposition de l'exploitant ou acquis par lui au moyen d'une subvention d'équipement intégrale [...],
- les recettes publicitaires,
- les produits financiers".

L'examen du décompte des recettes déclarées conduit la chambre régionale des comptes à estimer que la convention n'est pas assez précise sur les points suivants.

1°) La comparaison entre les recettes déclarées et les produits figurant aux comptes de résultat de la STCL montre que certaines recettes, dites occasionnelles et contractuelles, n'ont pas été prises en compte. Il s'agit de prestations assurées par la STCL, soit ponctuellement (recettes occasionnelles), soit régulièrement conformément à une convention (recettes contractuelles) au profit d'organismes divers (entreprises pour le transport de leur personnel, caisse des écoles de Limoges pour le transport des élèves, commune de Limoges pour le transport de personnes âgées, etc.).

Rien n'interdit à la STCL d'avoir une activité distincte de la délégation dans la limite de son objet social, en principe unique et centré sur les missions confiées par l'autorité organisatrice des transports en commun. Il se trouve néanmoins que la STCL n'a aucun actif, notamment d'exploitation, qui lui soit propre. En particulier, les véhicules utilisés pour générer les recettes dites occasionnelles et contractuelles sont ceux mis à disposition par le SIOTAL (qui les tient en partie de la commune de Limoges) pour l'exécution de la convention de délégation. Dès lors, on comprend mal que les recettes en question soient déduites des recettes déclarées, alors que l'article 17 de la convention prévoit que les produits d'exploitation pris en compte pour le calcul de l'insuffisance comprennent "l'intégralité de la recette commerciale".

Cependant, l'article 19 de la convention relatif aux activités annexes autorise l'emploi du "matériel affecté à l'exploitation du service de transports urbains de voyageurs... à d'autres besoins (transport de personnel...) ", sans préciser si cette autorisation, d'ailleurs très imprécise, a ou non un effet sur le calcul de l'insuffisance de recette.

Le SIOTAL n'a jamais contesté cette déduction, mais n'a également jamais demandé de quoi il s'agissait (aucun contrôle des comptes n'a été diligenté).

Il semble à la chambre régionale des comptes que les recettes en question devraient au minimum faire l'objet d'une répartition entre le SIOTAL et la STCL.

2°) A l'inverse, l'inclusion des recouvrements d'indemnités forfaitaires est également problématique.

Les indemnités forfaitaires sont recouvrées à l'encontre des contrevenants aux dispositions du décret n° 730 du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local dont certains articles ont été rendus applicables aux services de remontées mécaniques et aux services de transports publics routiers de personnes réguliers et à la demande par l'article 1er du décret n° 86-1045 du 18 septembre 1986.

Ce texte classe les infractions en les assimilant à des contraventions (essentiellement de la deuxième à la quatrième classe) et renvoie au Code de procédure pénale dans sa partie relative à la procédure de l'amende forfaitaire qui permet d'éteindre, par transaction entre l'exploitant et le contrevenant (article 529-3), les contraventions (jusqu'à la quatrième classe) constatées par un agent assermenté de l'exploitant.

La procédure est fixée par les articles 529-4 et -5 du Code de procédure pénale. L'article 529-4 dit :

"[...] Le montant de l'indemnité forfaitaire et, le cas échéant, celui des frais de constitution du dossier sont acquis à l'exploitant."

Cette précision vise, bien entendu, avant tout, à indiquer que les indemnités forfaitaires, qui ont le caractère d'une transaction mettant fin à l'action publique et non pas d'une amende, n'ont pas à être reversées au Trésor public.

Néanmoins, dans ces conditions, on voit mal pourquoi le montant des indemnités et des frais de dossier serait en quelque sorte reversé à l'autorité organisatrice, alors que ces produits ne constituent pas des "recettes commerciales" et que les remboursements d'assurance, qui ont également un caractère indemnitaire, sont exclus des recettes déclarées.

La conservation des indemnités forfaitaires par le délégataire pourrait, en outre, avoir pour intérêt d'agir comme un "stimulant" pour que cette partie de la gestion ne soit pas négligée.

L'évolution du montant des indemnités forfaitaires recouvrées dans la période examinée montre, en effet, que si la STCL ne néglige actuellement pas cet aspect de sa mission, c'était le cas antérieurement :

- 1995 42 075 F,

- 1996 68 325 F,

- 1997147 936 F,

- 1998191 770 F.

Ainsi, alors que le montant des indemnités forfaitaires et des frais de dossier a peu varié, les sommes recouvrées ont été multipliées par 4,56.

Le nombre de contrôles reste cependant limité.

Voir Tableau

La chambre régionale des comptes prend note de l'engagement du président du syndicat de prendre en compte les observations ci-dessus dans le cadre de la prochaine délégation.

3.2.2 - Modalités des versements du SIOTAL

Enfin, la chambre régionale des comptes estime également nécessaire de mieux préciser les conditions des versements du SIOTAL.

L'article 24 "Versements" prévoit simplement :

"Sur la base des comptes prévisionnels qu'elle a approuvés, l'Autorité Organisatrice versera trimestriellement d'avance à l'exploitant un acompte calculé sur la base d'un plan de trésorerie annuel présenté et approuvé par l'Autorité Organisatrice.

Le règlement des sommes dues est soldé en fin d'exercice sur production des pièces justificatives, dans les meilleurs délais après la production de ces pièces par l'exploitant."

L'importance des sommes à rembourser par la STCL au SIOTAL (423 285,44 FHT au titre de 1997), montre que la convention n'est pas assez précise quant au calcul des "avances" ou "acomptes" trimestriels (les deux termes sont utilisés successivement, alors qu'ils ne sont pas synonymes).

Il est, néanmoins, noté que les produits financiers de la STCL sont intégralement pris en compte dans le calcul de l'insuffisance de recette.

4 - Remboursement du versement destiné aux transports en commun

D'après le Code général des collectivités territoriales :

"Article L2333-70 Le produit de la taxe est versé au budget de la commune ou de l'établissement public qui rembourse les versements effectués :

1°) Aux employeurs qui justifient avoir assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou effectué intégralement et à titre gratuit le transport collectif de tous leurs salariés, ou de certains d'entre eux[,] au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total ;

2°) Aux employeurs, pour les salariés employés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation des villes nouvelles ou de certaines zones d'activité industrielle ou commerciale, prévues aux documents d'urbanisation, lorsque ces périmètres ou ces zones sont désignés par la délibération mentionnée à l'article L2333-66 [celle instituant le versement de transport]."

La chambre régionale des comptes observe que, dans l'agglomération de Limoges :

- le remboursement aux employeurs logeant ou transportant une partie de leur personnel n'est pas effectué dans les conditions fixées par la loi ;
- il est effectué des remboursements dans des cas non prévus.

4.1 - Remboursement du versement destiné aux transports en commun aux employeurs logeant ou transportant une partie de leur personnel

Dans tous les cas, à l'exception notable de la SNCF, la somme remboursée, dont le décompte n'apparaît pas toujours en clair, est égale :

- aux salaires des personnes logées ou transportées, tels que figurant sur la demande trimestrielle des assujettis, multiplié par le taux du versement de transport
- et non pas au montant du versement de transport figurant sur les attestations de paiement délivrées par les URSSAF, multiplié par le nombre de personnes logées ou transportées et divisé par le nombre total de salariés (figurant également sur les attestations des URSSAF).

Les deux procédures n'aboutissent pas, bien entendu, aux mêmes sommes à rembourser.

La pratique du SIOTAL présente l'inconvénient d'être fondée sur des montants déclaratifs (le montant des salaires, en principe plafonné), alors que la procédure prévue par la loi permet un calcul directement à partir des attestations délivrées par les URSSAF, sous réserve de la vérification du nombre déclaré de personnes logées ou transportées, soit une vérification plus simple que celle consistant à contrôler les calculs de cotisations.

La chambre régionale des comptes prend note de l'engagement du président du syndicat de modifier la méthode de calcul utilisée jusqu'à présent.

4.2 - Cas non prévu par la loi

En examinant les remboursements, on trouve également un cas non prévu par la loi. En effet, le SIOTAL estime nécessaire de rembourser les cotisations des entreprises qui déclarent avoir eu moins de dix salariés certains mois.

Dans ce cas, le remboursement total de la cotisation du ou des mois en question est effectué si l'attestation délivrée par l'URSSAF indique bien que le versement avait été effectué pour au plus 9 salariés lesdits mois.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en application de l'article R.233-88 du Code des communes, il convient de distinguer trois cas :

- si le nombre de salariés est inférieur à 10 pour chacun des trimestres de l'année, aucune cotisation n'est due ;
- si le nombre de salariés devient inférieur à 10 en cours d'année, l'employeur peut cesser ses versements, mais rien n'indique qu'il faille lui rembourser les sommes déjà versées ;
- à l'inverse, le nombre de salariés s'appréciant annuellement en faisant la moyenne des effectifs du dernier jour de chaque trimestre et non pas au mois le mois, un rappel est dû par l'employeur si le nombre de salariés ainsi calculé est finalement supérieur à 9.

Les pièces jointes à l'appui des mandats ne permettent pas d'effectuer cette vérification : les attestations des URSSAF jointes en pièces justificatives ne concernent que les mois remboursés.

Si le syndicat décide de continuer à rembourser les employeurs qui estiment avoir effectué des versements indus, il paraît donc indispensable de leur demander de fournir une copie de leur déclaration annuelle des données sociales ou une attestation de l'URSSAF couvrant toute l'année.

Délibéré par la Chambre le 25 janvier 2000.

Le Président

M. VILTARD