

Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes

Avis n° 2010-230

Séance du 9 septembre 2010

Formation plénière

AVIS

Article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales

CONVENTION DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU TRANSPORT URBAIN DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS POUR LE RHONE ET L'AGGLOMERATION LYONNAISE

Département du Rhône

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE RHONE-ALPES

VU la directive n° CE 2004-18 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 ;

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1411-1 à L. 1411-18, R. 1411-1 à R. 1411-6, R. 1612-8 ;

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 234-1, L. 244-2, R. 234-1 et R. 242-1 ;

VU les lois et règlements relatifs aux budgets des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux ;

VU l'arrêté du président de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes fixant la composition des sections ;

VU la lettre du 2 août 2010, enregistrée au greffe le 5 août 2010, par laquelle le préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, l'a saisie, en application de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales, d'une convention de délégation de service public, conclue le 27 juillet 2010 par le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise et relative à la gestion et l'exécution en régie intéressée du service de transport public de voyageurs de la région lyonnaise sous la marque TCL ;

VU la lettre du préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, en date du 4 août 2010, par laquelle le président du SYTRAL a été informé de la saisine de la chambre ;

VU la lettre du président de la chambre, en date du 11 août 2010, adressée au préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, par laquelle ce dernier a été informé de la nécessité de compléter le dossier ;

VU la lettre en réponse du préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, en date du 16 août 2010, enregistrée le 17 août au greffe de la chambre ;

VU la lettre du président de la chambre, en date du 17 août 2010, informant le président du SYTRAL de la date limite à laquelle peuvent être présentées ses observations, lesdites observations ayant été recueillies oralement le 30 août 2010 par les rapporteurs ;

VU la lettre en réponse du président du SYTRAL, enregistrée le 2 septembre 2010 au greffe de la chambre ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de Mme Cécile AVEZARD et M. Philippe SAUVANNET

VU les conclusions du ministère public ;

Après avoir entendu les rapporteurs, ainsi que M. Jean-Luc GIRARDI, représentant du ministère public, en ses observations ;

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE

CONSIDERANT que le préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône a saisi la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « *Les conventions relatives à des délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes. Il en informe l'autorité territoriale concernée. La chambre régionale des comptes examine cette convention. Elle formule ses observations dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. L'avis de la chambre régionale des comptes est transmis à la collectivité territoriale ou à l'établissement public intéressé et au représentant de l'Etat. Les dispositions de l'article L. 244-2 du code des juridictions financières sont applicables. L'assemblée délibérante est informée de l'avis de la chambre régionale des comptes dès sa plus proche réunion* » ;

CONSIDERANT que l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales dispose également que : « *Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service* » ;

CONSIDERANT que le préfet a transmis à la chambre, en application des dispositions précitées, un document qualifié par ses signataires de « *Convention de DSP du transport urbain de l'agglomération lyonnaise* » ;

SUR LE DELAI IMPARTI A LA CHAMBRE POUR STATUER

CONSIDERANT que l'article R. 1411-6 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Le préfet qui saisit la chambre régionale des comptes d'une convention relative à une délégation de service public, en application de l'article L. 1411-18, joint à*

cette saisine, outre le texte intégral de l'acte, tous documents et renseignements utiles à son examen et relatifs à sa passation » ;

CONSIDERANT que l'article R. 1612-8 du code général des collectivités territoriales, applicable aux termes de l'article R. 1411-6 du même code, dispose que : *« Lorsque la chambre régionale des comptes est saisie par le représentant de l'Etat (...), le délai dont elle dispose pour formuler des propositions court à compter de la réception au greffe de l'ensemble des documents dont la production est requise (...) » ;*

CONSIDERANT que dans son envoi initial le préfet n'avait joint à la saisine que la convention de délégation de service public ; que les dernières pièces de procédure nécessaires à l'instruction du dossier, transmises par le préfet, ont été enregistrées au greffe de la chambre le 17 août 2010 ; qu'il y a lieu de faire courir de cette date le délai dont la juridiction dispose pour formuler ses propositions ;

SUR LA CONVENTION DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

CONSIDERANT qu'il appartient à la chambre de formuler un avis motivé portant notamment sur les modalités de passation et l'économie générale de la convention, ainsi que sur son incidence financière sur la situation de la collectivité ;

CONSIDERANT qu'il est admis que le SYTRAL est l'autorité organisatrice des transports publics de personnes sur le périmètre des transports urbains de l'agglomération lyonnaise ; qu'il n'appartient pas à la chambre de se prononcer sur cette qualité dans le cadre du présent avis ;

SUR LA PROCEDURE DE PASSATION ET LE RESPECT DES REGLES LEGALES DE PROCEDURE ET DE MISE EN CONCURRENCE

Sur les mesures relatives à la publicité

CONSIDERANT qu'aux termes du second alinéa de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, *« Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat (...) » ;*

CONSIDERANT que l'article R. 1411-1 du même code précise que *« L'autorité responsable de la personne publique délégante doit satisfaire à l'exigence de publicité prévue à l'article L. 1411-1 par une insertion dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné (...) » ;*

CONSIDERANT que des avis d'appel public à candidatures pour une date limite de réception au 8 avril 2009, ont été publiés au JOCE ; BOAMP ; Moniteur des travaux publics et du bâtiment ; le Progrès ; La vie du rail international ; Ville et Transport, entre le 20 février et le 4 mars 2009 ; que le contenu des insertions n'appelait pas d'observation particulière au regard des informations légalement exigibles ; qu'il a ainsi été satisfait aux obligations de publicité et de mise en concurrence ;

Sur le respect des règles d'admission à présenter une offre et le choix du délégataire

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales, *« Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire »* ;

CONSIDERANT que la commission consultative des services publics locaux du SYTRAL s'est réunie le 4 novembre 2008 pour rendre un avis sur la délégation de service public dont s'agit ;

CONSIDERANT que par délibération du 29 janvier 2009 le comité syndical du SYTRAL, convoqué le 22 janvier 2009, s'est prononcé sur le choix du mode de gestion pour la gestion et l'exécution par l'intermédiaire d'une délégation de service public en régie intéressée du service de transport public de voyageurs de la région lyonnaise sous la marque TCL, ainsi que sur les caractéristiques essentielles des prestations que devait assurer le délégataire ; que cette délibération était accompagnée du rapport prévu à l'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales ;

CONSIDERANT que la commission d'ouverture des plis constituée en application de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, s'est réunie une première fois le 15 avril 2009 pour ouvrir les plis de candidature, le 16 juillet 2009 pour prendre acte du retrait de la société RATP-Développement associée à TRANSDEV et confirmer la société TRANSDEV SA à présenter une offre seule, le 27 novembre 2009 pour arrêter la liste des candidats admis à présenter une offre après examen, notamment, de leurs garanties professionnelles et financières, soit les sociétés KEOLIS SA, TRANSDEV SA et VEOLIA Transport urbain ;

CONSIDERANT que la commission de délégation de service public après audition de chacun des candidats et analyse des offres a recommandé, en sa séance du 25 février 2010, à l'autorité habilitée à signer la convention, d'entamer la phase de discussions utiles avec les trois candidats, à l'appui du rapport d'analyses des offres ;

CONSIDERANT que l'application du principe de libre négociation, posé par l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales susvisé, mis en œuvre par l'autorité responsable de la personne publique, a permis de faire évoluer significativement les offres initiales tant sur le plan financier que sur le plan technique ;

CONSIDERANT que le comité syndical du SYTRAL a, par délibération du 8 juillet 2010, décidé de confier la délégation de service public, en régie intéressée, du service de transport public de voyageurs de la région lyonnaise sous la marque TCL et approuvé les termes du contrat de délégation, à la société dédiée KEOLIS Lyon, ci-après dénommé le délégataire ;

CONSIDERANT, enfin, que l'article L. 1411-7 du code général des collectivités territoriales dispose que deux mois au moins doivent s'écouler entre la saisine de la commission de délégation de service public et la décision de l'assemblée délibérante sur le choix du délégataire et le contrat de délégation ; qu'au cas d'espèce, ce délai a été respecté ;

Sur le délai de transmission

CONSIDERANT que l'article L. 1411-9 du code général des collectivités territoriales dispose que la transmission au représentant de l'Etat dans le département doit avoir lieu dans un délai de quinze jours à compter de la signature de l'acte ; que le contrat a été signé le 27 juillet 2010 ; qu'il a été reçu à la préfecture de la région Rhône-Alpes, préfecture du Rhône le 30 juillet 2010; qu'ainsi, ce délai a été respecté ;

SUR L'ECONOMIE GENERALE DE LA CONVENTION

Sur la qualification juridique du contrat

CONSIDERANT que par le contrat dont s'agit, d'une durée de six ans à compter du 1^{er} janvier 2011, le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) confie à la société KEOLIS SA agissant tant pour son compte que pour celui de sa filiale KEOLIS Lyon, société vouée à la seule exécution de la convention, « *la gestion et l'exécution en régie intéressée du service de transport public de voyageurs sur le périmètre défini (au contrat) sous la marque TCL* » ; que le contrat précise que les missions du délégataire sont rémunérées par une contrepartie forfaitaire annuelle dont le montant est corrigé en fonction du montant des recettes effectives du réseau, l'écart positif entre l'engagement annuel sur les recettes et les recettes cumulées effectives de l'exercice faisant l'objet d'un partage à part égale ; qu'ainsi, selon le délégant, la rémunération du délégataire est par ce mécanisme substantiellement liée aux résultats de l'exploitation ; que, dans ces conditions et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif auquel il n'appartient pas à la chambre de se substituer, un tel contrat apparaît pouvoir être qualifié de délégation de service public au sens de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales ;

Sur la durée de la convention

CONSIDERANT que la durée de six ans de la convention n'appelle pas d'observation particulière ;

Sur les rôles respectifs du délégant et du délégataire

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article 9 de la convention, l'autorité organisatrice confie au délégataire la gestion et l'exécution du service des transports publics de voyageurs sur le périmètre de la desserte du réseau des transports en commun lyonnais (TCL), ainsi que diverses missions annexes ; que la quasi totalité des investissements sont à la charge du SYTRAL ; que tous ces biens sont propriété du SYTRAL ; que le SYTRAL assume, selon un plan pluriannuel d'investissement les charges de renouvellement et de rénovation de ces biens ; que ces biens sont mis à disposition du délégataire, qui les entretient de sorte qu'ils soient en parfait état de fonctionnement à l'issue de la convention, compte tenu de leur usure ;

CONSIDERANT que, pour sa part, le délégataire assume pour l'essentiel des charges de fonctionnement nécessaires à l'exploitation du réseau ainsi que des prestations intellectuelles et quelques missions spécifiques, s'agissant des missions définies à l'article 9 qui lui incombent ;

Sur les principes de la rémunération

CONSIDERANT que les articles 6 et 7-II de la loi n° 82-1153 modifiée du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs disposent :

« Article 6 : Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des prix et tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.

Article 7-II. – (...) La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Elle est résiliée de plein droit en cas de radiation du registre » ;

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article 66 de la convention, l'autorité organisatrice rémunère le délégataire par une contrepartie forfaitaire (CF) correspondant aux charges de gestion du service, fixée dans la convention, pour un périmètre de prestations défini et constant, soit pour la durée de la convention 1 960 814 000 € HT; que, s'agissant d'une régie intéressée, le délégataire perçoit les recettes et les reverse intégralement au SYTRAL ; que en sus de la révision des prix et des éventuels effets de l'extension du réseau, la CF est ajustée annuellement en fonction de paramètres prédéfinis, tels que « la quantité du service rendu » ou bien encore l'application d'un système de pénalités ou de bonus-malus pour non respect d'indicateurs de gestion ou de qualité ;

CONSIDERANT que la convention, en ses articles 65 et 67, définit annuellement un montant d'engagement sur recettes (ER) dont le mécanisme prévoit que si les recettes réelles sont inférieures à ER, la différence est versée par le délégataire à l'autorité organisatrice, et que si, au cas contraire, les recettes réelles sont supérieures à ER, la différence est partagée à part égale entre le délégataire et le SYTRAL ; que le montant annuel de l'ER prévu dans la convention, soit pour la durée 1 193 362 000 € HT, correspond donc à un montant minimal de recettes pour l'autorité organisatrice ;

CONSIDERANT en outre que les recettes ainsi prévues ne couvrent qu'environ soixante pour cent de la contrepartie forfaitaire ; que le déficit prévisionnel d'exploitation s'établit ainsi à un peu plus de 157 M€ en 2011 et selon les termes de la convention, devrait diminuer au cours du contrat pour atteindre, en 2016, un montant de l'ordre de 107 M€ (en valeur 2011) ; qu'en comparaison, le déficit moyen annuel du contrat précédent était d'environ 133 M€ ;

CONSIDERANT que, selon l'offre du délégataire, le résultat net avant impôt serait, en année de croisière, de l'ordre de 1,5 M€ par an, sachant que dans ce calcul, la société n'a prévu aucun montant de bonus ou de malus ni aucun ajustement ; que de façon rétrospective, sur le contrat en cours, le résultat net après impôts du délégataire est le suivant sur ces quatre dernières années : -12,8 M€ en 2006, +2,642 M€ en 2007, 0 M€ en 2008, -19,9 M€ en 2009 et que les valeurs maximales d'ajustement de la rémunération du délégataire observées sont de l'ordre de 6 M€ pour le bonus et de 4,6 M€ pour le malus ; que le système d'ajustement et de pénalités prévu à la nouvelle convention est plus étoffé et les barèmes plus exigeants ; que dans ce contexte les valeurs maximales de pénalités, d'ajustement ou de bonus prévues au contrat ne sont pas négligeables ;

CONSIDERANT que par construction le contrat présente un risque d'exploitation pour le délégataire ;

CONSIDERANT toutefois que le risque d'exploitation encouru par le délégataire paraît demeurer relativement faible, compte tenu des masses financières en jeu et de l'existant en termes de fréquentation du réseau dans une situation de monopole, ainsi que du recul que confère au délégataire, dans ses propositions de gestion, l'exécution de la précédente délégation de service public ; qu'en revanche, il n'est pas négligeable au vu de la rentabilité du contrat telle que présentée par le délégataire dans ses comptes d'exploitation prévisionnels ; qu'il est au demeurant difficile d'évaluer ce risque avec précision ;

CONSIDERANT que la convention dont la chambre est saisie respecte les dispositions générales de la loi d'orientation des transports intérieurs susvisée ;

SUR L'INCIDENCE FINANCIERE DE LA CONVENTION

CONSIDERANT que l'incidence financière de la convention sur la situation de la collectivité peut être appréhendée par rapport au déficit prévisionnel d'exploitation, chiffré comme il a été dit à environ 157 M€ en 2011 et qui pourrait diminuer dans la suite du contrat ; que si l'on ne dispose pas du budget prévisionnel 2011, on peut utilement se référer, vu les similitudes observées entre le contrat couvrant la période actuelle et la présente convention, à la situation financière actuelle du SYTRAL ; que les dépenses réelles de fonctionnement de ce dernier s'élèvent en 2009 à 390,6 M€ ; que sur l'ensemble de la période 2005 à 2009, la capacité d'autofinancement nette dégagée par la section de fonctionnement s'échelonne entre 27,5 M€ et 96 M€ ; que la dette est stable sur les cinq dernières années et se situe entre 1 250 M€ et 1 300 M€ ; que le ratio de désendettement est en baisse constante et s'établit à 6,2 ans en 2009 ;

CONSIDERANT qu'une première approche prospective laisse entrevoir que les recettes de fonctionnement ne paraissent pas fragilisées ; que le solde entre les produits et les charges du réseau, c'est-à-dire le déficit prévisionnel du contrat de délégation de service public, devrait évoluer dans les années à venir ; que s'il est supérieur à celui observé dans le contrat actuel, il pourrait diminuer dans les années suivantes ; qu'ainsi au regard de ces quelques indicateurs fondamentaux la situation financière actuelle du SYTRAL ne paraît pas susceptible d'être affectée significativement du fait du nouveau contrat si les hypothèses retenues dans ce dernier sont vérifiées tout au long de son exécution ;

PAR CES MOTIFS

- Article 1** **DECLARE** recevable la saisine du préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône ;
- Article 2** **DIT** qu'il ressort des pièces du dossier transmis à la chambre, que la convention, objet de la saisine, a été passée à la suite d'une procédure régulière au sens des articles L .1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; que sa durée n'appelle pas d'observation particulière ;

- Article 3** **OBSERVE** que si par construction le contrat de régie intéressée soumis à la chambre présente un risque d'exploitation pour le délégataire, il est toutefois difficile de l'évaluer avec précision ; que ce risque paraît demeurer relativement faible au regard des masses financières en jeu et compte tenu de l'existant en termes de fréquentation du réseau dans une situation de monopole, ainsi que du recul que confère au délégataire, dans ses propositions de gestion, l'exécution de la précédente délégation de service public ; qu'en revanche, il n'est pas négligeable au vu de la rentabilité du contrat telle que présentée par le délégataire dans ses comptes d'exploitation prévisionnels ;
- Article 4** **OBSERVE** qu'au regard de quelques indicateurs fondamentaux la situation financière actuelle du SYTRAL ne paraît pas susceptible d'être affectée significativement du fait du nouveau contrat si les hypothèses retenues dans ce dernier sont vérifiées tout au long de son exécution ;
- Article 5** **DIT** que le présent avis sera notifié au préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et au président du SYTRAL ;
- Article 6** **RAPPELLE** que le présent avis est communicable dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par la collectivité, conformément aux dispositions de l'article R. 1411-6 susvisé du code général des collectivités territoriales ;

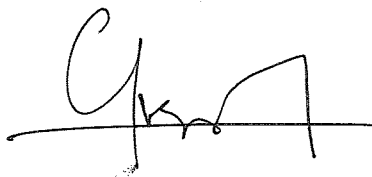
Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, formation plénière, le neuf septembre deux mille dix,

Présents : M. Michel-Pierre PRAT, président de séance ; MM. Michel FRATACCI, Gérard JOUSSERAND, Bruno VIETTI, Mme Yvette OULION, M. Gérard CHAUVET, présidents de section ; M. Joël TOUSSAINT premier conseiller ; Mme Cécile AVEZARD et M. Philippe SAUVANNET, rapporteurs.

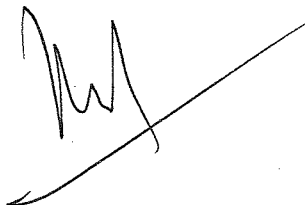
les rapporteurs

le président de la chambre
régionale des comptes

Cécile AVEZARD



Philippe SAUVANNET



Michel-Pierre PRAT

