Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

Lyon, le 25 septembre 2019

La présidente

N° D192253

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D191875 du 23 juillet 2019.

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 syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) au cours des exercices 2011 à 2017. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous transmets à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, 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 des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

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

Marie-Christine Dokhélar

Madame Fouziya BOUZERDA
Présidente du Syndicat mixte des transports pour
le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)
21, boulevard Marius Vivier-Merle
CS 63815
69487 LYON cedex 03

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS POUR LE RHÔNE ET L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE (SYTRAL)

(Département du Rhône)

Exercices 2011 à 2017

Observations définitives
délibérées le 5 juillet 2019

SOMMAIRE

SYNTHESE **4**
RECOMMANDATIONS **6**
1- STATUT ET GOUVERNANCE **7**
1.1- L'évolution de la gestion syndicale des transports lyonnais **7**
1.2- Le cadre juridique et financier des transports de voyageurs applicable au SYTRAL **8**
1.2.1- Une autorité organisatrice des transports urbains et non urbains majoritairement composée d'autorités organisatrices de la mobilité 8
1.2.2- Les spécificités juridiques du SYTRAL 9
1.3- L'évolution du SYTRAL depuis 2011 ..... **10**
1.3.1- 2011-2014 : le SYTRAL autorité organisatrice de transports urbains sur un périmètre en évolution 10
1.3.2- Depuis 2015 : le SYTRAL autorité organisatrice de transports urbains et non urbains déléguée sur un périmètre étendu au département 12
1.3.3- Le SYTRAL plus « AOT déléguée » et syndicat à la carte que syndicat mixte de type SRU 14
1.3.4- Une AOT statutairement en sursis pour l'exercice par le SYTRAL de ses compétences optionnelles 19
1.3.5- La survivance et le développement d'un système de conventions d'adaptation locale de l'offre de transport 19
1.3.6- La nécessité de résoudre les contradictions statutaires 21
1.4- La gouvernance **22**
1.4.1- L'organisation statutaire 22
1.4.2- Le fonctionnement interne 27
2- L'EXPLOITATION DES RESEAUX ET LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC **30**
2.1- Les DSP TCL 2011-2016 et 2017-2022 ..... **31**
2.1.1- Les attributions et l'absence d'allotissement 32
2.1.2- Le principe de régie intéressée 34
2.1.3- Les rôles du délégant et du délégataire 34
2.1.4- La rémunération du délégataire et du délégant 35
2.1.5- Les obligations fiscales du délégant et du délégataire 41
2.1.6- L'adaptation continue par les avenants 41
2.1.7- La gestion du patrimoine 49
2.1.8- Bilan du contrat de DSP 2011-2016 50
2.2- Les DSP Cars du Rhône **62**
2.2.1- Historique 62
2.2.2- Les caractéristiques des DSP héritées du SMTR 62
2.2.3- Le mécanisme financier des DSP 1 à 5 63
2.2.4- La reprise des contrats de DSP par le SYTRAL 65
2.2.5- Le pilotage des contrats repris par le SYTRAL 66
2.3- La DSP Libellule **68**
2.3.1- La DSP 2010-2015 68
2.3.2- La DSP Libellule 2016-2021 70
2.4- Le service Optibus **71**
2.5- La concession Rhônexpress **71**
2.5.1- Historique 71
2.5.2- La concession de service public 72
3- LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE **88**
3.1- La qualité de l'information financière **88**
3.1.1- La mise en ligne des documents budgétaires 88
3.1.2- Le rapport d'orientation budgétaire 89
3.1.3- L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses d'exploitation 89
3.2- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable **89**
3.2.1- La structuration budgétaire 89
3.2.2- La qualité des prévisions budgétaires 89

3.2.3- Conclusion sur la situation budgétaire et financière 90
3.3- L'analyse financière 90
3.3.1- Les sources de financement 90
3.3.2- Les charges du SYTRAL 100
3.3.3- Les résultats 101
3.3.4- Prospective 105
4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES....109
4.1- Les effectifs du SYTRAL et la masse salariale....109
4.1.1- Le régime indemnitaire 109
4.1.2- Les attributions des véhicules de fonction 110
4.2- Les collaborateurs de cabinet 110
4.2.1- La composition du cabinet 110
4.2.2- La cessation de fonctions de l'ancienne directrice de cabinet 111
4.3- Le temps de travail 111
4.4- Les formations....111
4.5- Les modalités de recrutement....111
4.6- La situation irrégulière du directeur général....111
4.6.1- Le caractère irrégulier de la situation....111
4.6.2- Conséquences du caractère irrégulier de la situation 112
5- LA COMMANDE PUBLIQUE 112
5.1- Le cadre juridique 113
5.2- L'organisation....113
5.2.1- L'organisation du processus achat par direction....113
5.2.2- Les outils....113
5.3- Une difficulté à faire jouer la concurrence....114
6- ANNEXES....115
6.1- ANNEXE 1 : Lexique 115
6.2- ANNEXE 2 : Les dispositions législatives spécifiques concernant le SYTRAL .116
6.3- ANNEXE 3 : Investissements programmés 2017-2026 120
6.4- ANNEXE 4 : Données financières du SYTRAL 121
6.5- ANNEXE 5 : Feuille de calculs – ajustements de la contrepartie forfaitaire (CF) avec et sans inflation (DSP TCL 2001-2016) 122
6.6- ANNEXE 6 : Etudes comparatives réseau TCL 123
6.7- ANNEXE 7 : Eléments de calcul DSP TCL 2011-2016 125
6.8- ANNEXE 8 : Exploitation....126
6.9- ANNEXE 9 : Etude de la direction générale du Trésor d'octobre 2013 « Liaisons express ferrées aéroport - centre-ville / analyse comparative dans sept pays » ..127
6.10- ANNEXE 10 : Effectifs du SYTRAL 128

SYNTHESE

Deuxième autorité organisatrice de transport de France, le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) gère le réseau des transports communs lyonnais (TCL) au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise et les transports urbains Libellule sur le territoire de la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône. Autorité organisatrice des transports non urbains pour le territoire du département du Rhône, il exploite également le réseau Cars du Rhône. Par ailleurs, le SYTRAL est l'autorité concédante du service express entre la gare de Lyon Part-Dieu et le site aéroportuaire Saint-Exupéry, connu sous le nom de Rhônexpress.

Le SYTRAL regroupe la métropole de Lyon, la région Auvergne-Rhône-Alpes, la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône, la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, la communauté de communes de l'Est lyonnais ainsi que quelques communes de l'Ouest lyonnais. Depuis 2011, au fil des évolutions législatives et statutaires, le périmètre et les compétences du SYTRAL se sont élargis : successivement syndicat mixte ouvert de transports urbains sur l'agglomération lyonnaise, puis, en 2015, syndicat mixte de transports urbains et non urbains de « type SRU » sur l'ensemble du département du Rhône, il est devenu, depuis le 31 août 2017, un syndicat mixte de transports urbains et non urbains pour l'ensemble du département du Rhône et de la Métropole de Lyon.

Le réseau TCL est exploité dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). Il en est de même pour les transports mis en place par le département en 2012 (Cars du Rhône, Libellule) et en 2008 (Rhônexpress) et repris par le SYTRAL en 2015. Le service Optibus de transport pour les personnes handicapées est exercé dans le cadre d'un marché public.

La gouvernance du SYTRAL est devenue complexe en raison des évolutions législatives et statutaires. Le SYTRAL, dans ses modalités de fonctionnement actuel où chaque membre adhère pour une partie des compétences exercées par le syndicat, constitue pour ses adhérents un outil de gestion performant, mais ne dispose pas des moyens pour coordonner et mettre en en œuvre une politique de transport plus intégrée. Les évolutions législatives concernant les mobilités, en cours d'examen par le Parlement, seront l'occasion d'adapter le cadre juridique du SYTRAL à ses missions.

Dans le cadre de la DSP TCL, l'exploitant Keolis est rémunéré en fonction d'objectifs de chiffre d'affaires et d'indicateurs de qualité, recevant ainsi du SYTRAL une contrepartie forfaitaire annuelle déterminée conventionnellement. Le niveau global de la qualité de service requise du délégataire par le contrat 2011-2016 s'est révélé inadéquat, sans doute par un excès d'exigence initiale. En conséquence, l'application des incitatifs financiers associés au dispositif qualité comme celle des sanctions aux manquements contractuels ont été assouplies puis le dispositif révisé.

Les autres DSP, de type affermage, (sauf Libellule depuis 2016 et Rhônexpress) prévoient que l'exploitant bénéficie d'une contrepartie financière, mais qu'il conserve le produit de la billetterie.

Reprenant les DSP Cars du Rhône et Libellule en janvier 2015, le SYTRAL a entrepris de rationaliser l'offre, en diminuant ou supprimant les dessertes les moins fréquentées, et en augmentant certains tarifs, afin d'optimiser les conditions de l'exploitation et d'obtenir des économies, pour compenser les conséquences financières du retrait départemental.

Globalement, l'exploitation des services est performante, avec un niveau exceptionnel de couverture des dépenses par les recettes au-delà de 50 %.

Les deux plans de mandat TCL pour six ans prévoient chacun une enveloppe d'investissements de 1,1 Md€, dont près de la moitié pour des opérations nouvelles. La diminution de l'endettement participe au renforcement des capacités financières. Le SYTRAL maintient ainsi sa politique de maîtrise des charges, d'augmentation des recettes, pour privilégier l'autofinancement de ses investissements et la limitation des participations de ses membres.

Les perspectives de la DSP Rhônexpress, organisée en concession, posent en revanche question.

La totalité du coût du financement des installations et des matériels concédés a été assurée par un apport en fonds propres des actionnaires de 17,7 M€, par une subvention initiale de 39,2 M€ du département et par un emprunt de 61,4 M€ souscrit par Rhônexpress, mais remboursé par le département, puis actuellement par la Métropole. L'exploitation est couverte par les seules recettes de transport.

Les anciens avenants à cette convention d'échéance 2038 ont augmenté la rémunération du concessionnaire et allégé ses contraintes de service, notamment concernant le temps de parcours.

L'évolution prévisible des conditions d'exploitation, principalement du fait du développement des environs du Grand Stade et de l'ensemble de l'Est lyonnais, impose une adaptation du dispositif.

Cette adaptation est d'autant plus inévitable que, d'une part, la concession est dès son origine structurellement déséquilibrée, avec une durée excessive par rapport au faible engagement du partenaire privé tant en financement qu'en prise de risque, et, d'autre part, les résultats d'exploitation de Rhônexpress et du sous-traitant CFTA sont globalement positifs et en amélioration constante.

L'ensemble de ces circonstances appelle les parties à définir une évolution du cadre de l'exploitation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : définir formellement un système d'information applicable à la totalité de l'organigramme.

Recommandation n° 2 : faire aboutir la réflexion sur l'opportunité d'un éventuel allotissement de la future DSP TCL.

Recommandation n° 3 : évaluer l'impact prévisionnel et, le cas échéant, a posteriori, des prochains avenants aux DSP, et en informer le comité syndical.

Recommandation n° 4 : engager un contrôle approfondi du fonctionnement de la concession Rhônexpress en vue de résoudre les difficultés relatives au dispositif juridique et à l'exploitation, notamment diminuer son coût et adapter le service aux nouveaux enjeux de la desserte de l'Est lyonnais et de l'aéroport.

Recommandation n° 5 : mettre fin sans délai à la situation irrégulière du directeur général.

Recommandation n° 6 : définir une nomenclature des achats et renforcer le rôle de coordination du service marché public afin d'éviter les risques liés à la computation inadéquate des seuils.

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 de syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) pour les exercices 2011 et suivants en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 15 septembre 2017, adressée à Mme Annie GUILLEMOT, alors présidente du SYTRAL depuis le 11 juin 2015. En ont également été informés par courrier en même date ses prédécesseurs durant la période contrôlée, M. Bernard RIVALTA, président de 2001 au 4 février 2015, et M. Gérard COLLOMB, président du 4 février au 11 juin 2015. Mme Fouziya BOUZERDA, qui a succédé le 7 octobre 2017 à Mme Annie GUILLEMOT, a été informée du contrôle par lettre du 17 octobre 2017.

L'instruction a été retardée par l'organisation complexe des fonctions et de la structuration interne du syndicat.

L'entretien prévu à l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu avec M. Bernard RIVALTA le 26 avril 2018, avec M. Gérard COLLOMB le 22 mai, assisté de M. Raymond DESCHAMPS, avec Mme Annie GUILLEMOT le 22 juin, et avec l'ordonnateur en fonctions, Mme Fouziya BOUZERDA, le 6 juillet 2018.

Lors de sa séance du 2 octobre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 14 décembre 2018 à Mme Fouziya BOUZERDA, ordonnateur en fonctions et à ses prédécesseurs Mme Annie GUILLEMOT, MM. Gérard COLLOMB et Bernard RIVALTA, pour ce qui concerne leur gestion, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Le rapport d'observations provisoires a également été adressé le 14 décembre 2018 à M. David KIMELFELD, président de la Métropole de Lyon.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé à l'audition demandée par la société Rhônexpress, la chambre, lors de sa séance du 5 juillet 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- STATUT ET GOUVERNANCE

1.1- L'évolution de la gestion syndicale des transports lyonnais

Syndicat mixte ouvert de transports urbains sur l'agglomération lyonnaise depuis 2011, le SYTRAL est devenu en 2015 un syndicat mixte de transports urbains et non urbains de type SRU[1] sur l'ensemble du département du Rhône puis, depuis le 31 août 2017, un syndicat mixte de transports urbains et non urbains de type SRU sur l'ensemble du département du Rhône, fonctionnant à la carte[2].

[1] Syndicat « *de type SRU* » : créé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (articles L. 1231-10 à 13 du code des transports (CT), il doit veiller à la coordination des services organisés par les autorités organisatrices des transports (AOT) membres, à la mise en place d'un système d'information des usagers et d'une tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés. Il peut aussi, en lieu et place de ses membres, « *organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.* »

[2] Syndicat « *à la carte* » : l'article L. 5212-16 du CGCT permet d'adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci, ce qui entraine des règles spécifiques dans les statuts notamment en matière de contributions des membres, de représentation des membres et de règles de majorité selon l'objet des décisions.

Depuis le 1er janvier 2015, le SYTRAL est à la fois autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) exploités sur le réseau TCL dans l'aire métropolitaine élargie, et sur le réseau Libellule sur le territoire de la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (CAVBS). Autorité organisatrice des transports non urbains (AOTNU), il gère également le réseau Cars du Rhône sur le reste du territoire du département du Rhône. Il assure aussi l'organisation et le fonctionnement de la liaison ferrée express entre La Part-Dieu et l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry sous la marque Rhônexpress.

Il est le collecteur du versement transport (VT) sur les périmètres de transports urbains et du versement transport additionnel sur le périmètre interurbain.

Le SYTRAL est également membre ou partenaire de nombreuses structures, dont le syndicat mixte de l'aire métropolitaine lyonnaise (SMTAML), le comité régional des transports et le groupement des autorités responsables de transport (GART).

Les membres du SYTRAL sont à ce jour la Métropole de Lyon, le conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, la communauté de communes de l'est lyonnais, la communauté d'agglomération de l'ouest rhodanien, la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône et les communes de Brindas, Chaponost, Messimy, Thurins, Grézieu-la-Varenne et Sainte-Consorce.

Deuxième autorité organisatrice de transports urbains de France, le SYTRAL assure 470 millions de voyages par an (2017). Ses charges d'exploitation dépassent 500 M€ par an et les prévisions d'investissements sur le mandat sont supérieures à 1 Md€ sur six ans.

Le syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL), qui a succédé en 1941 à la Compagnie Omnibus des Tramways de Lyon, regroupait dès l'origine la commune de Lyon et le département du Rhône.

Ce syndicat a été dissout en 1965 pour être remplacé par un syndicat du même nom chargé de la même mission pour une durée de 25 ans. Le département du Rhône et la commune de Lyon assuraient à parts égales son financement et bénéficiaient du même nombre de représentants.

A sa création en 1970, la communauté urbaine de Lyon (COURLY), dotée de la compétence transport, s'est substituée à la commune de Lyon.

En 1983, suite à la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, le syndicat est devenu un syndicat mixte ouvert conservant le principe de parité. Il a pris en 1985 le nom de SYTRAL.

En 2003, le syndicat a abandonné le principe de parité entre le département et l'intercommunalité. Le département a alors diminué sa participation au SYTRAL et pris la compétence ferroviaire d'intérêt local pour mettre en œuvre la liaison entre La Part-Dieu et l'aéroport Saint-Exupéry.

1.2- Le cadre juridique et financier des transports de voyageurs applicable au SYTRAL

Au cours des dernières années, les évolutions statutaires ont favorisé l'extension des compétences et du périmètre du SYTRAL tout en rendant plus complexes les cadres successifs de sa gouvernance.

1.2.1- Une autorité organisatrice des transports urbains et non urbains majoritairement composée d'autorités organisatrices de la mobilité

Le SYTRAL est une autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) et aussi, depuis le 1er janvier 2015, des transports non urbains (AOTNU). Il est composé en majeure partie d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

L'essentiel de l'activité du SYTRAL relève du transport urbain sur un périmètre comprenant la Métropole de Lyon auxquels se sont progressivement ajoutées six communes frontalières ainsi que la communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL) et la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (CAVBS).

Depuis 2015, le SYTRAL est également l'autorité organisatrice des transports non urbains et scolaires sur le département du Rhône.

Les autorités organisatrices de la mobilité sont aujourd'hui sur le département du Rhône :

- la Métropole de Lyon ;
- la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (CAVBS) ;
- la communauté de communes de l'Ouest rhôdanien (COR) ;
- la communauté d'agglomération Vienne-Condrieu Agglomération, située en grande partie hors du département du Rhône ;
- la communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) ;
- les communes n'étant pas intégrées dans un EPCI ou à une collectivité dotée d'un statut particulier doté de la compétence mobilité[3].

L'évolution des compétences légales des adhérents du SYTRAL devenus AOM a dû être prise en considération par le SYTRAL dans ses statuts au niveau des votes et des financements.

Depuis la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, l'échelon local définit les politiques de desserte et les politiques tarifaires des transports de voyageurs.

Jusqu'à l'adoption des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé), trois types d'autorités organisatrices de transports (AOT) chargées de mettre en œuvre les compétences liées aux transports étaient distinguées : autorités organisatrices de transports non urbains, autorités organisatrices de transports urbains et autorités organisatrices de transports ferroviaires[4].

A la suite de la modification de cette organisation par les lois MAPTAM et NOTRé et la création des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), le SYTRAL est resté une autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) sur l'intégralité de la période sous revue et des transports non urbains (AOTNU) depuis le 1er janvier 2015.

1.2.2- Les spécificités juridiques du SYTRAL

Les évolutions législatives successives ont conféré au SYTRAL un statut juridique spécifique le rapprochant d'un établissement public sui generis, notamment en se substituant aux autorités organisatrices de transport (AOT) du département du Rhône, en conservant sa qualité d'AOT lors de la création de autorités organisatrices des mobilités (AOM), en réalisant lui-même le plan de déplacements urbains (PDU) et en percevant le versement transport en lieu et place des AOM adhérentes (annexe 1).

Les principales dispositions législatives spécifiques au SYTRAL sont précisées en annexe 2.

[3] L'article L. 3641-1 du CGCT confère à la métropole de Lyon l'exercice de plein droit, en lieu et place de ses membres, des compétences en matière d'organisation de la mobilité (autorité organisatrice de la mobilité au sens du code des transports, plan de déplacements urbains, compte déplacements, système d'information multimodale, service de conseil en mobilité, autopartage et covoiturage) et de participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain. Dans le même temps, l'article L. 3641-8 du CGCT précise que lorsqu'elle transfert sa compétence en matière de transports, elle peut conserver les autres compétences en matière de mobilités.

[4] Depuis le 1er janvier 2002, la région est autorité organisatrice du transport ferroviaire. Cette compétence située hors du périmètre du SYTRAL n'est pas développée dans le rapport.

1.3- L'évolution du SYTRAL depuis 2011

Du fait des évolutions législatives, le champ d'activité du SYTRAL et son périmètre d'intervention se sont progressivement étendus à l'intégralité des compétences préalablement exercées sur le département en matière de transport urbain, non urbain et de transport urbain ferré d'intérêt local.

1.3.1- 2011-2014 : le SYTRAL autorité organisatrice de transports urbains sur un périmètre en évolution

1.3.1.1- Une situation institutionnelle fragile

En 2011, le SYTRAL était composé de seulement deux membres : la communauté urbaine de Lyon et le conseil général du Rhône. En tant qu'AOTU, sa vocation était d'organiser, de développer et d'exploiter les transports urbains dans l'agglomération lyonnaise.

Le département du Rhône, alors compétent en matière de transports scolaires et de transports routiers de voyageurs, était engagé depuis 2003 dans une diminution de sa contribution au SYTRAL, en même temps qu'il se dotait de la compétence ferroviaire d'intérêt local à l'occasion de la réalisation de Leslys. Le retrait du département s'est traduit par une diminution du nombre de ses sièges au comité syndical, rendant la communauté urbaine de Lyon majoritaire au SYTRAL.

Cette situation institutionnelle était fragile pour deux raisons :

- le département devait quitter le syndicat, car il n'était plus compétent en matière de transports urbains, la loi RCT de 2010[5] prévoyant la suppression de la clause générale de compétence pour les conseils généraux. Or le retrait d'un des deux membres du SYTRAL aurait mécaniquement conduit à la dissolution du syndicat ;
- en l'absence de plan de transports urbains (PTU) étendu au-delà de la communauté urbaine de Lyon, celle-ci aurait pu être contrainte à se substituer de plein droit au SYTRAL pour l'exercice de la compétence déléguée.

La volonté du SYTRAL de s'étendre à des EPCI périurbains entrait potentiellement en concurrence avec celle du département qui envisageait la création d'un syndicat mixte de type SRU avec des EPCI périurbains.

Compte-tenu de ces objectifs antagonistes, le préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, avait souhaité disposer de l'avis du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour expertiser les évolutions possibles. Celui-ci avait émis en novembre 2011 plusieurs préconisations :

- « *le maintien du SYTRAL avec un PTU propre* », étendu au-delà de la Métropole qui permettait de pérenniser la structure et de répondre aux remarques de la CRC sur les inégalités devant l'impôt en percevant le versement transport sur les territoires desservis par le SYTRAL ;
- « *la création d'un syndicat mixte de type SRU associant le SYTRAL et le département pour gérer de façon coordonnée et complémentaire avec les déplacements du territoire du Grand Lyon ceux des territoires périurbains et suburbains (…) de la compétence départementale.* »

Cette seconde proposition n'a finalement pas été retenue, chaque acteur poursuivant sa propre stratégie de développement et de coordination et participant à la constitution de syndicats mixtes de type SRU différents.

[5] Loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 dite loi RCT.

1.3.1.2- L'extension du SYTRAL au-delà du territoire métropolitain

1.3.1.2.1- La desserte provisoire de communes non membres

Quatre communes ayant refusé d'adhérer au SYTRAL et d'intégrer le PTU[6], le comité syndical a délibéré le 10 mai 2012 pour prolonger jusqu'au 1er mars 2013 les conventions relatives aux dessertes régulières et valider leur arrêt à compter de cette date.

1.3.1.2.2- Le cas des premières adhésions

En 2011, le syndicat exerçait ses prestations sur le territoire de sept communes non métropolitaines dans le cadre de conventions bilatérales[7].

Les contributions de ces communes ne compensaient pas l'absence de la perception par le SYTRAL du versement transport auprès des entreprises situées sur leur territoire. Cette particularité était donc source de sous-financement.

Aucun accord n'ayant été trouvé avec les communautés de communes voisines, six communes non métropolitaines issues de deux communautés de communes différentes ont adhéré directement au SYTRAL et ont été intégrées à un PTU dépassant les limites de la communauté urbaine de Lyon.

Les communes de Brindas, Chaponost, Messimy, Thurins, Grézieu-la-Varenne et de Sainte-Consorce ont rejoint le SYTRAL durant le premier semestre 2013.

Concernant le PTU, un arrêté préfectoral du 8 juin 2012 « *constatant la création du Périmètre de Transports Urbains sur le territoire du syndicat mixte des transports du Rhône* » a régularisé la situation du SYTRAL dans son périmètre historique, permettant ensuite son extension et la perception du versement transport qui a progressivement atteint le niveau prélevé sur la Métropole de Lyon (1,85 % au 1er janvier 2017)[8].

Les quatre premières adhésions se sont faites sur la base d'une solidarité financière du département et de la Métropole, comme le confirme le procès-verbal de la séance du 10 mai 2012[9] . Le différentiel estimé entre les recettes et les dépenses pour l'adhésion des quatre premières communes adhérentes au 1er janvier 2013 a été comblé par une participation du département et de la Métropole.

Le SYTRAL n'a pu fournir d'informations précises et complètes sur le niveau de solidarité mis en œuvre. Néanmoins un document de travail élaboré en 2012 par le SYTRAL concernant les cinq premières communes adhérentes (Brindas, Chaponost, Messimy, Thurins, Grézieu-la-Varenne) évaluait le coût total du service à environ 4,5 M€ avec des recettes estimées à 4,3 M€ (500 k€ de participations communes, 2,6 M€ de versement transport[10], 900 k€ de billetterie et 380 k€ de participation départementale). Le différentiel d'environ 200 k€, soit 4 % du coût du service pour les cinq communes, est absorbé par le SYTRAL.

Concernant la commune de Sainte-Consorce, le SYTRAL a évalué[11] le coût du service à 454 k€ et les ressources à 262 k€ (billetterie 30 k€, versement transport 165 k€ par an et participations communales et départementale 67 k€ au total), ce qui signifie que le SYTRAL a absorbé un manque à gagner de l'ordre de 200 k€, soit plus de 40 % du coût du service pour cette commune. Le traitement dont bénéficie Sainte-Consorce est ainsi bien plus avantageux que celui des cinq autres communes adhérentes.

---

[6] Chasselay, Genas, Pollionay et Vaugneray.
[7] Brindas, Grézieu-la-Varenne, Vaugneray, Pollionnay, Sainte-Consorce, Chasselay et Genas.
[8] Conformément à l'article L. 2333-67 du CGCT qui prévoit en cas d'extension d'un périmètre de transports urbains la possibilité de réduire ce taux pour une durée maximale de cinq ans pour les communes nouvelles incluses.
[9] Réponse apportée par M. Rivalta suite à une question de Mme Vessilier (pages 6 et 7) pour la délibération 12.053.
[10] Montant calculé sur la base d'un versement transport à 1,75 % atteint au bout de quatre années.
[11] Impacts financiers à la diapositive 11. Présentation Powerpoint par le SYTRAL.

Par la suite, aucune évaluation a posteriori n'a été réalisée pour évaluer le niveau effectif de solidarité mis en œuvre.

1.3.1.3- La création du syndicat mixte des transports du Rhône

Le syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR) a été créé le 1er janvier 2013 par arrêté préfectoral du 21 décembre 2012.

Ce syndicat de type SRU regroupait à l'origine le département et la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (CAVIL), devenue au 1er janvier 2014 la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (CAVBS).

Il a été étendu par arrêté préfectoral du 23 juillet 2013 à la communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL) qui venait de créer un périmètre de transports urbains.

Ses statuts précisent qu'il avait pour compétences obligatoires les missions prévues par la loi pour ce type de syndicat (coordination, mise en place d'un système d'information, tarification coordonnée).

Il assurait l'exercice des compétences optionnelles de transports routiers non urbains de personnes (Cars du Rhône) ainsi que des transports interurbains sur le PTU de Villefranche-sur-Saône (réseau Libellule) et de la CCEL (Cars du Rhône).

Il était donc autorité organisatrice de transports urbains et non urbains et percevait à ce titre le versement transport sur les secteurs dotés d'un PTU et du versement transport additionnel sur l'intégralité du département du Rhône hors périmètre du SYTRAL.

1.3.1.4- La création de nouvelles structures de coordination impliquant la Métropole : le pôle métropolitain et le SMTAML

Le pôle métropolitain lyonnais a été créé en 2012 afin de favoriser la coopération entre les agglomérations proches : Grand-Lyon, Saint-Etienne Métropole, communauté d'agglomération des portes de l'Isère et de Vienne Métropole. Il s'est étendu à la CAVBS et à la CCEL. Le syndicat mixte de transport pour l'aire métropolitaine lyonnaise (SMTAML) regroupe depuis janvier 2013 les quatre premières agglomérations membres du pôle métropolitain, la région et le SYTRAL.

En tant que syndicat mixte de type SRU, et conformément à ses missions obligatoires, il a notamment mis en place une tarification multimodale zonale (titre de transport T-libr) supportée par le système de carte à puce « OùRA ! » permettant aux voyageurs de circuler sur quatre périmètres de transports urbains ainsi que sur le réseau TER exploité par la SNCF.

Il a également créé un système d'information multimodale « MULTITUD' » qui a été remplacé en 2015 par le système « OùRA ! » au niveau de la région Rhône-Alpes. Ce système reprend les missions de calculateur d'itinéraire intermodal de MULTITUD' et y associe celles de billettique.

1.3.2- Depuis 2015 : le SYTRAL autorité organisatrice de transports urbains et non urbains déléguée sur un périmètre étendu au département

Jusqu'en 2015, le SYTRAL a été un syndicat mixte ouvert. Il a repris du syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR), avec lequel il a fusionné le 1er janvier 2015, la qualité de syndicat mixte de type SRU.

Le changement de la nature juridique du syndicat implique une évolution de ses missions par l'ajout d'une compétence obligatoire de coordination de la politique de transports, comme le prévoit la loi SRU du 13 décembre 2000. Celle-ci permet aussi, en compétence optionnelle, d' « *organiser des services publics réguliers et des services à la demande et [d'] assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport*[12] ».

Cette évolution a notamment permis au SYTRAL de récupérer, en plus du versement transport, le prélèvement du versement transport « additionnel »[13] dont bénéficiait préalablement le SMTR.

Dans le prolongement et le renforcement de la création métropolitaine, le périmètre d'intervention du SYTRAL a été étendu à l'intégralité du département du Rhône, ce qui a conduit à la disparition du SMTR au profit du SYTRAL.

Les évolutions concernant le SYTRAL intervenues au 1er janvier 2015 sont une conséquence de la loi du 27 janvier 2014 créant la Métropole de Lyon, et, surtout, des volontés politiques locales confortées par la loi qui se sont traduites par :

- le transfert de Rhônexpress du département à la Métropole conformément à la loi et de la Métropole au SYTRAL par délibérations concordantes ;
- l'adhésion du SMTR au SYTRAL transformant celui-ci en syndicat mixte de type SRU mettant en œuvre du transport urbain et non urbain sur l'intégralité du département du Rhône.

La Métropole, à qui revenait l'héritage départemental de l'exercice de la compétence « *transport urbain ferré d'intérêt local* », a décidé par délibération du 15 décembre 2014 de confier la gestion au SYTRAL de l'organisation et du fonctionnement de la liaison ferrée express entre Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry et la substitution du SYTRAL à la Métropole de Lyon en tant que concédant du contrat de concession signé avec la société Rhônexpress SAS, à compter du 1er janvier 2015.

L'acte majeur de cette décision politique est l'adhésion au SYTRAL du SMTR et sa dissolution au 1er janvier 2015 entrainant une modification des statuts. Deux délibérations du 26 novembre 2014 ont validé ce choix.

Contrairement au SYTRAL, le SMTR était un syndicat mixte de transports de type SRU habilité à prélever le versement transport additionnel. Le SYTRAL est donc devenu, de fait, au 1er janvier 2015 un syndicat mixte de type SRU alors que l'essentiel de son activité concerne la mise en œuvre des politiques de transports (compétences optionnelles) et non leur coordination (compétence obligatoire des syndicats mixtes de type SRU).

Le SYTRAL exerce depuis le 1er janvier 2015 l'intégralité des compétences en matière de transports urbains et interurbains sur le périmètre de la Métropole et du nouveau Rhône. Il s'est substitué dans l'ensemble de ses biens, droits et obligations au SMTR conformément à l'arrêté préfectoral du 19 décembre 2014 relatif à la dissolution du SMTR.

[12] Article L. 1231-11 du CT.

[13] Pour assurer leur financement, les syndicats mixtes de type SRU peuvent prélever un VTA qui ne peut excéder le taux de 0,5 %. Ces syndicats peuvent donc mettre en place une imposition hors périmètre de transport urbain sous certaines conditions de population définies à l'article L. 5722-7 du CGCT (un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes-centre de plus de 15 000 habitants). L'article L. 5722-7 du CGCT prévoit qu'à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains (PTU) le taux de VTA peut être réduit « *de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé dans un PTU qui coïnciderait avec l'espace à dominante urbaine concerné par le prélèvement du syndicat.* »

Il est ainsi devenu l'unique autorité organisatrice des transports urbains et interurbains de la métropole et du département et a pu communiquer sur le fait qu'il était devenu l'« *autorité organisatrice de transports unique sur le département.* » Néanmoins, les transports à la demande d'élèves handicapés (TEH) ont été mis en œuvre par le département du Rhône et par la Métropole par un service unifié s'achevant au 31 juillet 2018 et la région a conservé son statut d'autorité organisatrice de transports ferroviaires régionaux.

Il peut être rétrospectivement considéré que le SMTR, au cours de ses deux années d'existence, aura eu pour principale utilité de prélever le versement transport additionnel sur le périmètre interurbain et qu'il aura servi de véhicule au transfert des compétences du département vers le SYTRAL et à l'adhésion de deux EPCI à fiscalité propre.

1.3.3- Le SYTRAL plus « AOT déléguée » et syndicat à la carte que syndicat mixte de type SRU

L'évolution du SYTRAL en 2015 répondait à l'obligation légale de coordonner les politiques de transports urbains et non urbains, qu'il met en œuvre sur l'intégralité du département, et a constitué une opportunité de créer une politique de transports plus intégrée.

A ce jour, il apparait néanmoins que le SYTRAL n'a pu tirer toutes les conséquences de ses nouvelles missions, contraint par des statuts et un mode de fonctionnement « *à la carte* » progressivement mis en œuvre depuis 2015.

1.3.3.1- Une AOT statutairement déléguée

La rédaction des statuts interroge sur la volonté des membres du SYTRAL d'en faire un organisme susceptible de mettre en œuvre une stratégie coordonnée à l'échelle du département, comme en attestent les rédactions des articles 7.2.1 et 7.2.2.

Ainsi, l'article 7.2.1 relatif aux transports urbains de personnes mentionne à la fois que « *le SYTRAL assure, <u>à la place de ses membres</u>, l'organisation et le fonctionnement des transports urbains de personnes, réguliers et à la demande* » et qu'il « *détient la qualité d'autorité organisatrice des transports urbains de personnes.* »

Dans le même esprit, l'article 7.2.2 relatif aux transports routiers non urbains de personnes rappelle que « *le SYTRAL détient la qualité d'autorité organisatrice des transports routiers réguliers non urbains de personne* » mais qu'il en assure « *l'organisation et le fonctionnement (…) <u>en lieu et place du Département du Rhône.</u>* »

Cette rédaction initiale a été validée dans les statuts successifs du SYTRAL alors même que ses missions d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains ont été confirmées par l'article 15 de loi NOTRé.

Le SYTRAL, AOT de par la loi a ainsi été réduit à un rôle technique d'« *AOT déléguée* » juxtaposant des politiques de transports sous le contrôle de ses membres.

1.3.3.2- Un fonctionnement de syndicat à la carte en décalage avec les missions obligatoires d'un syndicat mixte de type SRU

Le décalage entre l'objectif poursuivi par la loi et celui des statuts s'est accentué avec la mise en application de la clause statutaire de rencontre sur le réseau Cars du Rhône.

Il a été prévu dans les article 8.3 des statuts adoptés le 26 novembre 2014 « *qu'au cours des quatre premières années, les parties conviennent de dresser un bilan des coûts et des ressources constatées sur les réseaux afin de vérifier la bonne adéquation des participations des parties. »* Cette clause a été prolongée deux années de plus par l'article 9.3 des statuts adoptés le 31 août 2017.

La pratique a consisté à moduler le montant des participations des nouveaux membres en fonction du coût du service et de l'évolution des recettes fiscales et des produits de service.

Une rupture claire par rapport à la vision intégrée du SYTRAL s'est opérée en 2016 et a rapproché le SYTRAL d'un mode de fonctionnement à la carte dans lequel les nouveaux adhérents ne contribuent que pour les services dont ils assuraient préalablement l'exercice.

Ainsi, la décision du département (délibération du 29 janvier 2016) de diminuer ses participations et le niveau de service à compter de septembre 2016 a été validée par le SYTRAL par une délibération du 29 avril 2016[14]. Il a accompagné techniquement cette évolution et a ainsi permis aux membres du SMTR de diminuer leur contribution de 8 M€ par an.

Il a ainsi volontairement consenti à limiter son rôle à celui d'un outil de gestion, au service d'adhérents lui ayant délégué une partie de leurs compétences. Ce fonctionnement à la carte, ainsi que l'inadéquation de son territoire au bassin de vie de l'agglomération lyonnaise, ont bridé sa capacité de coordination et la possibilité de créer une politique de transport plus intégrée.

Les perspectives ouvertes par la future loi d'orientation des mobilités devraient permettre au SYTRAL de déployer une politique bien plus intégrée[15].

Une autre rupture, conséquence de ce mode de fonctionnement, concerne les adaptations de l'organisation des dessertes interurbaines avec les communes.

A la suite de la diminution des dessertes des Cars du Rhône, afin d'en réduire les coûts de fonctionnement conformément à la demande du département, le SYTRAL a autorisé certaines communes[16] (cf. *infra*) à mettre en place une offre de transports.

Les dépenses et la mise en place de ces services sont désormais à la charge exclusive de ces communes. Celles-ci peuvent être amenées à facturer le service aux usagers, ce qui constitue une régression en matière de coordination des transports alors que le SYTRAL a désormais pour compétence obligatoire la mise en place d'une tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transports uniques ou unifiés[17.]

Bien que l'article 15 de loi NOTRé ne concerne pas Rhônexpress, le même constat peut être dressé sur le fonctionnement à la carte du SYTRAL dès 2015.

Dans ses statuts du 26 novembre 2014, le SYTRAL a repris la concession Rhônexpress. L'article 7.2.3 précise que « *le SYTRAL assure l'organisation et le fonctionnement de la liaison ferrée express entre Lyon et l'aéroport Lyon Saint-Exupéry, en lieu et place de la Métropole de Lyon.* »

La première convention financière a été signée entre la Métropole et le SYTRAL le 30 juillet 2015. Le 16 janvier 2018, une convention allant jusqu'au terme de la concession a été signée.

Ce transfert, tout comme l'évolution de la concession ou ses résultats n'ont donc pas d'impact sur l'équilibre financier du SYTRAL.

---

[14] Délibération du comité syndical du 29 avril 2016 : « *le Département du Rhône qui a adhéré au SYTRAL le 1er janvier 2015 a demandé à notre collectivité d'optimiser le réseau des Cars du Rhône, en ciblant une diminution du nombre de services d'environ 35 % devant conduire à une réduction annuelle du coût de fonctionnement de 12 M€, sur son budget global de 58 M€.* »

[15] Adopté le 18 juin 2019 en première lecture à l'Assemblée nationale, le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit en son article 3 la transformation du SYTRAL en établissement public, par voie d'ordonnances dans l'année qui suit la mise en application de la loi.

[16] Cela a concerné notamment des dessertes impliquant les communes de Pollionay, Vaugneray, Grézieu-la-Varenne et Craponne, ainsi que les communes de Brignais et Saint-Genis-Laval.

[17] Par exemple, la délibération de la commune de Vaugneray en annexe de la convention 19.23 mentionne un prix de ticket à 1 €.

Les AOM membres n'ayant délégué au SYTRAL qu'une partie de leurs compétences, celui-ci est resté un syndicat comprenant des AOM et une autorité organisatrice de transports urbains non urbains.

Communauté d'agglomération depuis le 1er janvier 2016, la communauté de communes de l'Ouest lyonnais (COR) est devenue à ce titre AOM sur son territoire se substituant pour ce dernier au département à partir du 1er janvier 2017. A cette date, la COR a préféré adhérer au SYTRAL plutôt que de gérer elle-même son réseau de transports.

1.3.3.3- Les conséquences de la suppression de la clause de compétence générale des régions : le SYTRAL, syndicat à la carte à l'opposé d'une structure intégrée

Les dernières évolutions statutaires renforcent le mode de fonctionnement déjà mis en place au 1er janvier 2015et rendent la gouvernance du SYTRAL complexe.

Les statuts adoptés le 31 août 2017 prennent en compte la nouvelle rédaction de l'article L. 4221-1 du CGCT qui a mis fin à la clause de compétence générale des régions, rendant ainsi irrégulier le maintien de la région comme membre du SYTRAL, si ce dernier n'adoptait pas un fonctionnement « *à la carte* ».

Afin que la région ne prenne pas part au vote sur des sujets ne relevant pas de ses compétences, le choix a été fait de transformer officiellement le SYTRAL en « *syndicat à la carte* » conformément aux dispositions de l'article L. 5212-16 du CGCT[18].

1.3.3.4- Le transfert opérationnel des services et des agents

1.3.3.4.1- La mise en œuvre du transfert des délégations de service public

Le transfert a concerné, outre la concession Rhônexpress, deux délégations de service public (DSP) en transport urbain (Libellule sur le périmètre de la CAVBS et la DSP Cars du Rhône sur celui de la CCEL) et quatre en transport non urbain (Cars du Rhône).

Ce changement n'a eu que peu d'incidence sur les prestations, le réseau interurbain a conservé son appellation commerciale Cars du Rhône sur l'essentiel du département.

La principale incidence concerne le périmètre de la CCEL qui a intégré le PTU de l'agglomération lyonnaise, ce qui a eu pour conséquence l'intégration du réseau départemental présent sur les huit communes de la CCEL dans le réseau TCL et l'augmentation progressive du VT jusqu'au niveau de 1,85 % au 1er janvier 2019.

1.3.3.4.2- Le transfert des agents

Le fonctionnement du SMTR était assuré par une vingtaine d'agents du département en détachement.

Pour poursuivre les missions antérieurement dévolues au SMTR, le SYTRAL a dû créer dans un premier temps neuf postes, essentiellement sur des fonctions opérationnelles au sein de la direction de l'exploitation, puis a recruté un agent de comptabilité.

Il est donc parvenu à limiter l'évolution de ses effectifs à dix agents supplémentaires suite à l'adhésion du SMTR.

[18] Le courrier du préfet du 23 août 2017 mentionne que « *le SYTRAL est dans l'obligation de modifier ses statuts et d'adopter un fonctionnement à la carte dès que possible* » suite à la demande auprès de la DGCL du SYTRAL du 25 juillet 2017 visant à sécuriser juridiquement les nouveaux statuts.

1.3.3.5- Le transfert de compétences mises en œuvre par le SYTRAL du département à la région

La loi du 7 août 2015 dite loi NOTRé a organisé en deux temps les transferts des compétences transports exercées par les départements aux régions, à compter du 1er janvier 2017 pour les transports non urbains et à compter du 1er septembre 2017 pour les transports scolaires, à l'exclusion des transports des élèves handicapés vers les établissements scolaires qui reste de la compétence des départements.

En accord avec le représentant de l'Etat et afin de garantir la continuité du service public, il a été décidé que la substitution au département de la région dans l'ensemble de ses droits et obligations et dans les instances du SYTRAL aurait lieu au 1er septembre 2017 pour cadrer avec le calendrier scolaire et non en deux temps comme prévu par la loi.

La communauté de l'Ouest rhôdanien (COR), autorité organisatrice des mobilités (AOM) pour son propre territoire, a, à titre transitoire, délégué du 1er janvier au 31 août 2017 l'exercice de sa compétence mobilité au département. Les autres compétences départementales liées au transport ont été transférées au 1er janvier 2017 à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

L'article 15 de la loi NOTRé ayant confirmé le SYTRAL en tant qu'AOT sur le périmètre, la région semblait tenue de rester au sein du SYTRAL et ne pouvait déléguer l'exercice de cette nouvelle compétence au département comme cela a été pratiqué pour d'autres départements.

1.3.3.6- Conséquence de la création des AOM et de la fusion des EPCI à fiscalité propre sur l'exercice des compétences régionales

Le transferts des transports non urbains de personnes à la région s'effectue sur le périmètre du département à l'exception du « ressort territorial » des AOM que sont la Métropole, la CCEL[19] et les communautés d'agglomération nouvellement créées : la communauté de communes de l'Ouest rhôdanien (COR) et la communauté d'agglomération de Vienne-Condrieu (CAVC).

Si les communautés d'agglomération sont de par la loi des AOM, la situation est différente pour la CAVBS, principalement concernée par du transport urbain et issue du SMTR et entre la COR et la CAVC toutes deux exclusivement concernées par des transports non urbains de personnes.

La COR est devenue une communauté d'agglomération au 1er janvier 2016 et donc autorité organisatrice de mobilité. De ce fait, elle disposait d'un an pour définir les modalités d'exercice des compétences « *mobilités* » et « *transports scolaires* » dont le département était attributaire et qu'il déléguait au SYTRAL depuis le 1er janvier 2015.

Contrairement à la COR, la CVAC, située en grande partie hors du périmètre départemental, a fait le choix d'exercer directement sa compétence d'AOM, ce qui lui permet de percevoir le versement transport. Un dispositif transitoire maintenant les Cars du Rhône et la fraction résiduelle du versement transport additionnel a été mis en place sur l'exercice 2018.

Sur le périmètre du SYTRAL, du fait des créations de communautés d'agglomération, le ressort territorial d'exercice par la région de sa compétence en matière de transports non urbain est réduit du ressort territorial de la communauté de communes de l'Ouest rhôdanien (COR).

[19] Bien que communauté de communes, la CCEL est devenue une AOM par l'évolution de ses statuts.

1.3.3.6.1- Financement et clauses de rencontre

Sur le plan financier, il est prévu à la fois la possibilité pour chaque collectivité d'augmenter sa contribution pour répondre à un besoin de financement (article 9) et la prolongation de « clauses de rencontre » prévues à l'article 9.1 des statuts afin de « *dresser un bilan des coûts et des ressources constatées sur les réseaux (…) afin de vérifier la bonne adéquation des parties.* »

Cette clause est limitée à quatre exercices prenant fin en 2020 et ne concerne pas les communes adhérentes et la Métropole sauf pour ce qui relève de l'article 9.2 et la participation de cette dernière au titre de la desserte de l'aéroport Saint-Exupéry qui fait l'objet d'une convention spécifique et pour laquelle *« une rencontre annuelle est organisée pour dresser le bilan financier de la desserte et déterminer les modalités de financement.* »

1.3.3.6.2- Le vote plural par bloc de compétences

Une fois établi le principe du syndicat « à la carte », les élus du SYTRAL se sont accordés sur deux principes essentiels dans le cadre du vote des statuts entrés en application au 1er septembre 2017 : la prolongation des clauses de rencontre et le vote plural par bloc de compétences.

Le système de « *vote plural par bloc de compétences* » institué offre un nombre de voix par conseiller différent selon la collectivité qui l'a désigné au syndicat et selon la compétence concernée par chaque point à l'ordre du jour.

Cette situation, selon l'expression de la présidente le jour de l'adoption des statuts, a pour finalité que chaque collectivité puisse *« avoir la paix chez soi* »[20] ; c'est-à-dire la majorité des voix là où elle est juridiquement compétente et financièrement contributrice.

Le vote plural n'est appliqué qu'au comité syndical et nullement au bureau.

Ce système résulte des échanges de l'été 2017 où il est apparu qu'un système de *« vote plural simple* » ne répondait pas aux impératifs légaux et aux attentes de la région.

La première version des statuts retirée de l'ordre du jour du comité syndical du 21 juillet 2017 attribuait quatre suffrages aux 26 conseillers métropolitains, deux suffrages aux quatre conseillers régionaux et un suffrage à chaque représentant des autres membres quel que soit le point à l'ordre du jour.

Ce projet avait pour défaut de rendre la région minoritaire sur ses domaines de compétences alors même que le montant de participation devait évoluer en fonction du bilan financier de sa mise œuvre. En outre, il offrait à la région des voix sur le transport urbain alors que cette collectivité est incompétente en la matière.

Un système, plus complexe, de « vote plural par bloc de compétences » a donc été mis en place permettant de faire en sorte que seuls les élus représentants les collectivités compétentes puissent s'exprimer, et en assurant le contrôle des élus métropolitains sur la politique du SYTRAL.

Les statuts distinguent ainsi :

- les affaires générales[21] pour lesquelles la Métropole a obtenu 92 voix sur 104, alors que son territoire représente 90,9 % des recettes de fonctionnement du budget 2017 ;
- les transports urbains de personnes pour lesquels la région n'a pas de droit de vote ;

[20] P4 du procès-verbal du conseil syndical 31 août 2017.

[21] Les affaires générales sont définies à l'article 11.1 des statuts : « *l'ensemble des délégués vote pour les affaires représentant un intérêt commun, telles que le plan de mandat, les délibérations budgétaires (ressources, compte administratif, tarification, VT), les modifications statutaires, les délibérations électives et d'instances et le PDU.* »

- les transports routiers non urbains de personnes pour lesquels la région est majoritaire avec 28 voix sur 55 ;
- la liaison ferrée express sur laquelle les élus métropolitains sont les seuls à bénéficier du droit de vote sur la liaison ferrée express.

Tableau n° 1 : Le vote plural

Collectivité adhérente	Nombre de conseillers titulaire	Nombre de voix par conseiller pour les affaires d'intérêt commun	Nombre de voix par conseiller pour les transports urbains de personnes	Nombre de voix par conseiller pour les transports routiers non urbains de personnes	Nombre de voix par conseiller pour la liaison ferrée express
Métropole de Lyon	23	4	1	1	1
Région Auvergne-Rhône-Alpes	4	2	0	7	0
CAVBS	1	1	1	1	0
COR	1	1	1	1	0
CCEL	1	1	1	1	0
Six communes adhérentes	1 pour l'ensemble des six communes	1	1	1	0

Source : statuts

1.3.4- Une AOT statutairement en sursis pour l'exercice par le SYTRAL de ses compétences optionnelles

L'ambigüité de la rédaction de l'article 7 faisant du SYTRAL une AOT déléguée a été maintenue dans les statuts du 31 août 2017.

En outre, alors que l'article 15 de la loi NOTRe a maintenu le SYTRAL en tant qu'AOTU et d'AOTNU, l'article 8.3 des statuts fixe un délai de cinq ans avant la reprise possible des compétences pour chaque personne morale membre. La situation du SYTRAL dans sa forme actuelle est donc relativement fragile et la rédaction de cet article pourrait devenir la source de difficultés juridiques en cas de demande de retrait.

Selon le président de la Métropole, en réponse aux observations provisoires de la chambre, cette réversibilité illustre la priorité donnée au bon fonctionnement de la gouvernance, fût-ce au détriment du développement de l'intégration des mobilités.

Ces éventuelles reprises de compétences à compter d'août 2022 ne pourraient être effectives qu'après délibérations concordantes de l'assemblée délibérante du membre demandeur et du comité syndical du SYTRAL, avec une condition de majorité des deux-tiers des suffrages exprimés.

1.3.5- La survivance et le développement d'un système de conventions d'adaptation locale de l'offre de transport

En tant qu'AOT, le SYTRAL dispose d'un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de la mise en place en place des dessertes relevant de ses compétences.

Au fil du temps et de ses évolutions statutaires, le SYTRAL a répondu à des demandes particulières émanant le plus souvent de collectivités territoriales par la mise en place de conventions d'adaptation locale de l'offre de transports urbains, interurbains et scolaires.

Le développement d'accords politiques particuliers contribue à renforcer la complexité de son mode de fonctionnement. Selon la nature des transports, le SYTRAL peut soit les mettre en œuvre directement sous la marque TCL avec une participation financière variable du cocontractant (le plus souvent une collectivité territoriale), soit déléguer leur mise en œuvre aux collectivités en ayant fait la demande.

Selon l'ordonnateur en fonctions, cette souplesse permet au SYTRAL de jouer son rôle d'organisateur et de coordinateur sur le réseau TCL et les autres territoires.

1.3.5.1- Les « navettes locales » dans le périmètre métropolitain

Sur la base d'une délibération du 18 avril 1997, le SYTRAL a mis en place un système de « navettes locales » pour répondre à des besoins de proximité exprimés par les communes situées dans ce qui est devenu le « *ressort territorial* » métropolitain.

Mises en place par le SYTRAL sous la marque TCL, elles s'apparentent à un réseau de lignes de bus courtes (c'est-à-dire internes à une commune ou entre communes voisines) utilisant des véhicules de faible capacité (minibus).

Le principe d'un cofinancement est justifié par une complémentarité du réseau de transports urbains et ainsi mis en œuvre : 50 % du déficit d'exploitation[22] est pris en charge par le SYTRAL et les 50 % restants par la commune à l'exception de la navette des pentes de la Croix-Rousse prise en charge à 67 % par le SYTRAL et à 33 % par la commune de Lyon en raison du classement du quartier en secteur politique de la ville.

Cela a concerné en 2017 les conventions n° 160, 880, 881, 1036, 1037, 1093, 1302, 1310 et 1515 pour les dessertes internes de La-Tour-de-Salvagny, Neuville-sur-Saône, Charbonnières et Marcy-l'Etoile, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, Ecully, Saint-Genis-Laval, Caluire-et-Cuire, Saint-Priest, et Lyon.

Ces communes sont membres de la Métropole qui est une AOM ayant délégué sa compétence en matière de transports urbains au SYTRAL. Il est donc étonnant de constater qu'elles financent un service ne relevant pas de leur champ de compétences. Conformément à l'article 9 des statuts du SYTRAL, leur collectivité de rattachement pourrait augmenter sa contribution pour répondre à ces besoins complémentaires au réseau de transports urbains.

Par ailleurs, l'objet précis de chacune de ces lignes, et donc la nature juridique de ces transports, n'est pas indiquée dans les conventions. Il peut ainsi être rappelé que celles-ci encourent le risque d'être considérées comme des services privés ne relevant pas des compétences du SYTRAL s'ils concernent des catégories particulières d'administrés, dans le cadre d'activités relevant des compétences des communes[23].

1.3.5.2- La prise en charge des scolaires domiciliés dans le Grand Lyon

La prise en charge des scolaires domiciliés dans le Grand Lyon mais scolarisés en dehors ne dépend pas de la convention de 1997 mais fait l'objet d'une convention spécifique répartissant les engagements financiers en laissant à la charge du SYTRAL 36,5 % du déficit d'exploitation.

Pour un montant de déficit d'exploitation estimé à 2 M€ dans la convention signée le 5 juin 2015, le reste à charge pour le SYTRAL est de l'ordre de 700 k€ quand celui de la Métropole avoisine 1 300 k€.

Bien que la délégation de compétence de la métropole au SYTRAL en matière de transports routiers non urbains de personnes puisse être déduite de l'article 15 de la loi NOTRé et de la rédaction de l'article 7.2.2 de ses statuts, celle-ci pourrait cependant être plus clairement exprimée dans ses statuts.

L'existence d'une telle convention est en décalage avec le mode de fonctionnement à la carte adopté en pratique depuis le 1er janvier 2015 puis formellement depuis le 1er septembre 2017.

[22] C'est-à-dire la différence entre le les dépenses d'exploitation annuelles du service défini par le montant des factures du transporteur et les recettes annuelles (sans prise en considération de frais de structure).
[23] Article R. 3131-2 du code des transports.

La compétence sur les transports scolaires non urbains a été transférée à la région au 1er septembre 2017.

1.3.5.3- Les navettes municipales hors PTU

Comme indiqué (supra) certaines communes ont instauré sans financement du SYTRAL des « *navettes municipales* » pour les transports routiers de personnes afin de pallier le manque lié à la suppression de certaines lignes Cars du Rhône. Elles ont également été autorisées par convention à mettre en place leur propre mode de tarification.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que la région a transféré au SYTRAL sa compétence transport sur le périmètre de ces communes, qui, ayant conservé l'intégralité de leur compétence d'AOM, peuvent décider de mettre ou non en œuvre des lignes de transport.

1.3.5.4- La desserte de la base aérienne

Sur le même modèle que les conventions pour les « *navettes locales* », le SYTRAL a mis en place avec le ministère de la Défense une convention visant à desservir la base aérienne au sommet du Mont-Verdun au nord de Lyon. Le déficit d'exploitation, de l'ordre de 70 k€ par an, est pris en charge pour moitié par le SYTRAL et pour moitié par le ministère de la Défense.

1.3.6- La nécessité de résoudre les contradictions statutaires

L'évolution du SYTRAL en 2015 en tant qu'AOTU et AOTNU constituait une opportunité de créer une politique de transports intégrée à l'échelle du département, à la fois cohérente et susceptible de réaliser des économies de gestion.

Le fonctionnement à la carte du SYTRAL, incontournable au vu des évolutions législatives, rend complexe la mise en œuvre de ses compétences obligatoires en tant que syndicat mixte de type SRU (coordination, mise en place d'un système d'information, tarification coordonnée).

Alors qu'il organise lui-même les services de transports urbains et non urbains qu'il doit coordonner à l'échelle du département du Rhône, le cadre sophistiqué de son action et la multiplicité des flux financiers (cf. *infra*) ont considérablement retardé la mise en cohérence et le renforcement des mutualisations des différents réseaux qui aurait dû constituer une priorité dès 2015.

En juxtaposant des politiques de transports et en conservant ou développant des dispositifs spécifiques à chacun de ses membres, le SYTRAL fonctionne plus comme un instrument au service d'anciennes autorités organisatrices de transports que comme une autorité organisatrice de transports urbains et non urbains.

Depuis 2015, les évolutions sur les différents réseaux ont permis des diminutions de coûts se répercutant sur les participations institutionnelles.

Une gestion adaptée aux attentes de chacune de ses membres est cependant antinomique avec son statut d'AOTU et d'AOTNU et la mission de coordination des transports publics urbains et non urbains du SYTRAL.

Le SYTRAL est donc invité à une réflexion globale sur sa gouvernance et à tirer toutes les conséquences de sa qualité d'AOT et de syndicat mixte de type SRU.

Pour exercer la totalité de ses compétences et faire cesser la juxtaposition des anciens dispositifs, il pourrait être opportun de remettre à plat l'organisation et les modes de fonctionnement pour chaque périmètre de transport dans le cadre d'une gouvernance financière transparente et équitable.

Le SYTRAL pourrait profiter[24] de la quasi concomitance entre la fin du plan de mandat (2020), la fin des délégations de service public sur les réseaux Cars du Rhône et Libellule (2021) et des clauses de rencontre, pour renforcer l'intégration et la coordination de son réseau et l'intermodalité en lien avec les AOT et AOM existantes. Il pourrait également clarifier les contributions de ses membres sur le prochain plan de mandat.

La transformation possible du syndicat en établissement public sui generis par voie législative, pourra permettre de clarifier les questions de périmètre et mettre un terme aux contraintes que pose le fonctionnement à la carte sur le déploiement complet de ses missions d'AOT.

La chambre invite le SYTRAL à réviser son mode de gouvernance pour tirer les conséquences des nouvelles missions qui lui ont été confiées et répondre aux enjeux d'efficience, de transparence et d'équité entre les adhérents. Elle rappelle qu'un transfert de compétences de nature législative, comme l'est le statut d'AOT, ne saurait être aménagé par des dispositions statutaires dérogatoires décidées par ses membres. Elle souligne l'opportunité que représente le projet de loi d'orientation des mobilités pour donner un cadre statutaire cohérent et adapté aux missions du SYTRAL.

Le SYTRAL, déjà statutairement relégué au rang d'AOT déléguée est donc également une AOT susceptible d'être remise en cause par chacun de ses membres, ce qui n'est pas de nature à favoriser la mise en place d'une politique de transports plus intégrée.

1.4- La gouvernance

1.4.1- L'organisation statutaire

1.4.1.1- Le rôle prépondérant de la Métropole

Depuis 2011, les évolutions successives des statuts ont considérablement renforcé le poids de la nouvelle Métropole devenue très largement majoritaire au comité syndical et au bureau.

Dans le cadre du vote plural, sa représentation est majoritaire sur l'intégralité des blocs de compétence à l'exception des transports non urbains de personnes. Le président, le vice-président délégué, un vice-président et neuf membres complémentaires du bureau lui assurent une large majorité au sein du bureau exécutif.

Le poids stratégique de la Métropole correspond à l'importance des montants financiers qu'elle investit comparativement aux autres collectivités et est cohérent avec l'imbrication entre le développement urbain, de compétence métropolitaine, et les politiques de transport.

La Métropole a récemment été à l'origine de plusieurs décisions politiques importantes :

- la diminution de 3 % par an durant cinq ans (exercices 2016 à 2020) des participations de la Métropole et des six communes adhérentes présentée lors du débat d'orientation budgétaire pour 2016 comme un moyen permettant à la Métropole de surmonter les baisses de dotation de l'Etat ;
- le choix du SYTRAL de desservir le Grand Stade à Décines ;
- la mise à l'étude de la ligne E à l'issue des élections municipales de 2014.

La prédominance de la Métropole présente l'avantage qu'en tant que collectivité de rattachement de référence, elle apporte, en cas de nécessité, un soutien exceptionnel au SYTRAL. En outre, la Métropole reprendrait, en cas de dissolution, l'essentiel des actifs et dettes du SYTRAL.

[24] Particulièrement dans le cadre de l'évolution législative que représente le projet de loi d'orientation des mobilités en cours d'examen au Parlement.

Tableau n° 2 : Evolution de la gouvernance 2011-2017

	Représentation conformément aux statuts votés le 11 avril 2013	Représentation conformément aux statuts votés le 26 novembre 2014	Evolution de la représentation conformément aux statuts votés le 19 mars 2015	Evolution de la représentation conformément aux statuts votés le 13 novembre 2015	Evolution de la représentation conformément aux statuts votés le 31 août 2017[25]
Représentation des collectivités adhérentes	16 représentants de la COURLY 10 représentants du département du Rhône 2 représentants des communes adhérentes[26]	21 représentants de la Métropole 4 représentants du département du Rhône 1 représentant de la CAVBS 1 représentant de la CCEL 1 représentant des communes adhérentes[27]	Pas d'évolution par rapport aux statuts antérieurement votés	Pas d'évolution par rapport aux statuts antérieurement votés	23 représentants de la Métropole 4 représentants du CRARA 1 représentant de la CAVBS 1 représentant de la CCEL 1 représentant de la COR 1 représentant des communes adhérentes[28]
Présidence et vice-présidence	Un président obligatoirement conseiller communautaire et un vice-président délégué obligatoirement conseiller général	Le président obligatoirement conseiller métropolitain Le premier vice-président obligatoirement conseiller départemental Le deuxième vice-président obligatoirement conseiller de la CAVBS Le troisième vice-président obligatoirement conseiller de la CCEL Soit 3 VP	Ajout d'un vice-président délégué ayant obligatoirement la qualité de conseiller métropolitain Soit 4 VP	Pas d'évolution par rapport aux statuts antérieurement votés Soit 4 VP	Un vice-président de la région remplace celui du département La Métropole obtient un VP supplémentaire La COR et les communes obtiennent un vice-président Soit 7 VP
Composition du bureau	Le président Le vice-président 4 membres élus de la communauté urbaine 1 membre élu parmi les deux représentants des six villes adhérentes Soit 7 membres	Le président Les 3 vice-présidents et le VP délégué 6 membres élus en leur qualité de conseillers métropolitains 1 membre conseiller municipal d'une des six villes adhérentes Soit 11 membres	Le président Les 4 vice-présidents 5 membres élus en leur qualité de conseillers métropolitains 1 membre conseiller municipal d'une des six villes adhérentes Soit 11 membres	Le nombre de membres du bureau est augmenté de deux membres élus en leur qualité de conseillers métropolitains (le nombre de conseillers métropolitains au bureau passe de 5 à 7) Soit 13 membres	Substitution des délégués du département au profit des délégués de la région. Ajout de 3 nouveaux VP Le nombre de conseillers métropolitain passe de 7 à 9 Soit 17 membres

Source : statuts successifs

[25] Concernant le système de vote plural, se référer au point précédent.
[26] Le mode de désignation prévu était la désignation d'un membre par commune issue d'un même EPCI.
[27] Ce membre est élu au sein d'un collège de délégués des six communes adhérentes.
[28] Ce membre est élu au sein d'un collège de délégués des six communes adhérentes.

1.4.1.2- Le renforcement récent du rôle du bureau au détriment du comité syndical

Jusqu'à la fin 2015, le rôle du bureau était particulièrement réduit. Il se chargeait notamment de la mise en place de titres de transports spécifiques pour des services spéciaux non permanents, des acquisitions et aliénations foncières ou immobilières d'un montant inférieur ou égal à 150 k€ et de la délivrance aux élus de mandats spéciaux nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Le bureau s'est réuni régulièrement[29] (six fois par an en moyenne) sauf en 2015 où il n'y a pas eu d'élection de membres du bureau exécutif entre février et juin. Ses ordres du jour étaient relativement restreints. Le nombre annuel de délibérations prises par le bureau exécutif était au maximum de 24 en 2012 et de seulement neuf en moyenne de 2011 à 2015. Il est entre 90 et 100 par an depuis 2016.

A compter du 13 novembre 2015, les pouvoirs du bureau ont été largement étendus notamment par les cessions de patrimoine, en matière de ressources humaines, pour les autorisations à signer des conventions avec les communes, pour le cofinancement des navettes ou les décisions d'exonération de versement transport. Ces délégations sont régulières.

Le comité syndical a ainsi conservé, outre les compétences obligatoires, cinq compétences stratégiques :

- définition de l'offre de transports ;
- participation et subvention aux organismes extérieurs ;
- convention d'études, de financement, de maitrise d'ouvrage, de projet de tiers impliquant le SYTRAL ;
- validation des étapes importantes des projets du SYTRAL ;
- vente de patrimoine mobilier et immobilier d'un montant supérieur à 5 M€.

En vue de ne présenter en comité syndical que les sujets les plus stratégiques, et pour confier au bureau davantage la gestion des affaires courantes, cette tendance, initiée en 2015, a été renforcée par une délibération du 7 octobre 2017.

En conséquence, la fréquence des comités syndicaux a diminué, de dix en moyenne de 2011 à 2015 à sept de 2016 à 2017[30].

Les informations obligatoires au conseil sur les décisions prises par le bureau, comme celles prises par la Présidente ainsi que ses actes de gestion font l'objet de points à l'ordre du jour des comités syndicaux.

1.4.1.3- Le rôle du président

Le SYTRAL est une structure centralisée autour de son président et des élus animant des commissions.

L'augmentation du nombre de vice-présidents n'a pas modifié le fonctionnement de cette gouvernance.

Les délégations au président ont été renforcées. Alors qu'une délibération du 7 juillet 2011 ne déléguait au président que treize points particulièrement délimités, celle du 7 octobre 2017 est beaucoup plus étendue.

---

[29] Quatre fois en 2011, neuf fois en 2012, sept fois en 2013 et 2014, une fois en 2015, sept fois en 2016, quatre fois en 2017 et trois fois à ce jour en 2018.

[30] Nombre de réunions du comité syndical : onze en 2011, dix en 2012, neuf en 2013, dix en 2014, huit en 2015, sept en 2016, sept en 2017.

1.4.1.4- Les délégations et les indemnités de fonction des vice-présidents

Le SYTRAL a délibéré pour la dernière fois sur les indemnités de fonction le 20 octobre 2017 (délibération 17.051) en octroyant des indemnités brutes mensuelles de 724,20 € à la présidente et 361,90 € aux vice-présidents.

Ces montants correspondent aux plafonds définis par l'article R. 5723-1 du CGCT, pour un syndicat mixte ouvert de plus de 200 000 habitants pour un président et un vice-président.

Les délibérations prises durant la période n'appellent pas de remarque.

Il apparait néanmoins que le SYTRAL verse irrégulièrement des indemnités à six vice-présidents qui ne bénéficient d'aucun arrêté de délégation de fonctions.

Bien que les vice-présidents aient pu bénéficier d'arrêtés intitulés « *de délégations de fonctions et de signature* », ceux-ci ne s'exercent qu'en cas d'absence ou d'empêchement du président ou du vice-président.

La rédaction d'un arrêté chargeant un vice-président « *d'assurer la suppléance générale en cas d'absence ou d'empêchement, pour la signature des actes administratifs pris en application de l'article L. 5211-9 du CGCT et des décisions prises en application de la délibération n° 17-042* » relative aux délégations de pouvoirs n'est donc pas de nature à créer une délégation de fonction au vice-président.

1.4.1.5- Les commissions

Le SYTRAL a formellement délibéré pour créer cinq commissions présentées ci-dessous.

Tableau n° 3 : Cadre réglementaire des commissions du SYTRAL

Nom de la commission	Dernière délibération instaurant la commission	Objet fixé par la délibération
Adaptation de l'offre pour les transports urbains de personnes, les transports non urbains de personnes et la tarification	20 octobre 2017	Non précisé
PDU de l'agglomération lyonnaise	20 octobre 2017	Non précisé
Finance et indemnisation des commerçants	29 avril 2016	Non précisé
Commission consultative des services publics locaux (CCSPL)	29 avril 2016	La délibération rappelle le cadre légal. Son objet est précisé dans une délibération du 20 octobre créant un règlement intérieur. Elle examine chaque année les rapports annuels des délégataires de services publics et émet un avis sur tout projet de délégation de service public, de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, de partenariat et de participation du service de l'eau à un programme de recherche et développement.
Commission d'appels d'offres	20 octobre 2017	La délibération rappelle le cadre légal et règlementaire. Elle fixe également son objet : avis d'attribution de marchés dont les montants sont supérieurs aux seuil européens et sur les projets d'avenant entrainant ces marchés dès lors qu'ils entrainent une augmentation d'un montant global du marché supérieur à 5%.

Source : délibérations du SYTRAL

La commission PDU ayant un caractère conjoncturel, seules les commissions se réunissant régulièrement ont été analysées. Le fonctionnement global de la commande publique sera analysé ultérieurement.

En pratique et bien que les membres soient les mêmes, le SYTRAL fonctionne comme s'il existait non pas une « *commission adaptation de l'offre pour les transports urbains de personnes, les transports non urbains de personnes et la tarification* » mais deux commissions, réunissant ses membres autour d'un ordre du jour lié directement au volet tarification ou au volet adaptation de l'offre.

1.4.1.5.1- La commission d'adaptation de l'offre

Elle se réunit deux fois par an, pour examiner des rapports de la direction de l'exploitation.

Cette commission a vocation à proposer au comité syndical les changements relatifs aux différentes lignes de transport. Les adaptations concernent principalement les capacités selon les créneaux horaires, les adaptations de calendrier (notamment sur la période estivale), les itinéraires (y compris en période de travaux), la prise en compte d'indisponibilité de rames, l'amplitude de fonctionnement ainsi que les nombreuses demandes formulées par les communes ou les « générateurs » (exemples : les personnels hospitaliers, les établissements scolaires).

Cette commission a eu un rôle structurant dans des chantiers importants, notamment le lancement d'Atoubus ou l'optimisation des lignes Cars du Rhône.

Les évolutions sont préparées en amont avec précision sur le fond ainsi que d'un point de vue financier. Des bilans sont réalisés, notamment en matière de ponctualité, de régularité, de fréquentation ou de réclamations, parfois avec la présence des opérateurs. La qualité de ses travaux est reconnue et n'appelle pas d'observation.

1.4.1.5.2- La commission tarification

La commission tarification se réunit une fois par an et fait le bilan des recettes par type de titre de transport (abonnements et titres y compris des titres vendus à bord, par ligne) et propose des évolutions tarifaires ou des suppressions de titre.

Elle ainsi validé en 2012 le principe de la hausse moyenne annuelle de l'ordre de 2 % par an et la mise en place en 2013 du prélèvement automatique pour tous les types d'abonnement.

Lors de la séance du 13 décembre 2017, elle a engagé un « *schéma directeur tarifaire 2018/2019* » fixant un ensemble d'objectifs :

- assurer une part du financement du réseau ;
- favoriser l'accès aux transports publics ;
- fidéliser les clients ;
- proposer une gamme de titres lisibles et des niveaux de tarifs cohérents ;
- homogénéiser les différentes gammes tarifaires (hors Cars du Rhône[31]) pour faciliter l'intermodalité ;
- maintenir la hausse moyenne annuelle à 1,7 %.

Le projet de schéma directeur n'a pas fait spécifiquement l'objet d'une délibération ou d'une information en comité syndical. En effet, la délibération du 2 février 2018 relative aux évolutions tarifaires, particulièrement détaillée, n'a finalement concerné qu'une seule année, sans reprendre chaque axe du projet de schéma directeur.

[31] La tarification Cars du Rhône ne relève pas de l'homogénéisation en cours, les modifications étant récentes.

1.4.1.5.3- La commission consultative des services publics locaux

Chaque année, le comité syndical délibère sur la réception des rapports annuels des délégataires de DSP ou de la concession Rhônexpress.

Une analyse est ensuite réalisée par les services avant réunion de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

Selon les éléments transmis par le SYTRAL, aucun retour au comité syndical n'a été fait sur les exercices 2011, 2012 et 2013. Ceux-ci n'ont commencé qu'en 2014 concernant le rapport annuel du délégataire du réseau TCL pour l'exercice 2013.

Par la suite, le SYTRAL s'est contenté de communiquer au comité syndical les rapports présentés en CCSPL, parfois de manière groupée avec un an de retard pour prendre acte du respect par les délégataires de leurs obligations.

L'absence durant trois exercices de tout retour en comité syndical sur la présentation en CCSPL est regrettable tout autant que le caractère très formel des présentations réalisées depuis sans aucun compte-rendu des échanges au cours de la présentation en CCSPL.

1.4.2- Le fonctionnement interne

1.4.2.1- L'organigramme

Le SYTRAL a adopté une organisation verticale particulièrement cloisonnée autour de six directions ayant elles-mêmes tendance à s'organiser en râteau autour de chefs de projets spécialisés.

La direction ressources et territoire (DGART) et quelques missions sont directement rattachées au directeur général tandis que l'intégralité des directions opérationnelles sont rattachées à un directeur général adjoint. La communication est de la responsabilité d'une directrice de cabinet.

Le service des relations internationales et la mission sécurité sûreté prévention relèvent depuis 2015 directement du directeur général alors qu'elles dépendaient historiquement directement du président. Cette anomalie a été corrigée durant la période sous contrôle, le nombre d'agents relevant directement du cabinet et de la présidence sont ainsi passés de 14 selon le bilan social 2015 à 11 dans l'organigramme du 20 août 2018.

La direction du développement a pour mission principale la maitrise d'ouvrage des projets de création ou d'extension du réseau de transport en commun. Elle est, par conséquent, en relation étroite avec la commune de Lyon et la Métropole.

Ce pôle est organisé par mode de transport avec des chefs de projet dédiés.

Dans son fonctionnement quotidien, elle s'appuie sur Keolis dans le cadre de ses missions d'AMO et sur le cabinet Algoé à qui elle a délégué la gestion de projet. Ce mode de fonctionnement lui permet de rester une direction numériquement faible malgré l'importance des montants engagés dans le cadre des différents plans de mandat. Son activité étant cyclique, elle y voit l'avantage d'une plus grande adaptabilité.

La direction de l'exploitation est en charge du suivi de l'exploitation des différents réseaux avec des chefs de projet dédiés.

Elle a notamment pour mission de définir et veiller à l'adaptation de l'offre de services, au suivi du prestataire et aux évolutions tarifaires. Elle est en lien avec les communes et entreprises et a en charge la commission de consultation des services publics locaux, la coordination et la présentation des rapports d'activité des délégataires.

La direction de la prospective, des études amont et du PDU a été créée en 2007, pour suivre des dossiers de long terme :

- avec maîtrise d'ouvrage du SYTRAL : études de faisabilité permettant notamment des arbitrages sur les modes de transports et les tracés, plan de déplacement urbain, enquêtes déplacement ;
- avec le SYTRAL dans un rôle d'interface ou de personne publique associée : documents de planification (SCOT, PLU).

La direction des équipements et du patrimoine gère le patrimoine dans les opérations dans lequel le SYTRAL est maitre d'ouvrage (renouvellements, rénovations, obsolescence, gros entretiens) et contrôle les missions des délégataires (entretien, maintenance courante). La direction est organisée par mode de transport avec une direction adjointe en charge du suivi des DSP. Elle réalise des audits externes réguliers et des missions inspections règlementaires.

La direction du pilotage des contrats, aujourd'hui composée de quatre agents était initialement spécialisée dans la mise en place et le suivi de la DSP TCL. Elle a progressivement étendu ses compétences aux autres DSP et à la concession Rhônexpress.

Il lui a récemment été confié le chantier de la dématérialisation des marchés et de la réflexion sur le système d'informations initialement confié à la DGART.

La direction générale adjointe ressources et territoires (DGART) a été créée en 2011 afin de mettre en œuvre les évolutions institutionnelles (adhésion des communes et mise en place du SMTAML) et de regrouper l'ensemble des services supports.

Cette direction s'est progressivement structurée avec la création d'un service finances[32] (juin 2016) et une direction regroupant les marchés publics et affaires juridiques en mai 2017.

1.4.2.2- Conclusion sur l'organisation

Conformément à son objectif revendiqué d'efficacité, le SYTRAL a fait le choix d'une organisation verticale dont chaque direction est pilotée par un ingénieur responsabilisé sur les fonctions supports.

Le cloisonnement dans l'organisation du SYTRAL et la complexité de son fonctionnement constituent un frein pour créer de la transversalité et de la coopération entre les directions et les services alors même que les évolutions statutaires du SYTRAL y incitent fortement. Ils limitent également l'influence des fonctions supports par essence transversales, ce qui peut générer des risques juridiques ou organisationnels.

1.4.2.3- Les systèmes d'information et la fonction informatique

Le système d'information (SI) est un ensemble de ressources (matériels logiciels, personnel, données, procédures) qui permet de regrouper, classifier, traiter et diffuser l'information sur un environnement donné. Le système d'information et le fonctionnement du service informatique illustrent ce mode de fonctionnement hiérarchisé et cloisonné du SYTRAL qui a tardé à prendre la mesure de l'enjeu.

La fonction informatique est rattachée à la DGART.

[32] Il regroupe désormais un service ressources et contrôle budgétaires (3,5 personnes), une cellule Dette et Trésorerie (1,5 personne) et un service comptabilité (qui passe de sept à huit personnes pour intégrer le surplus d'activité lié à l'intégration du SMTR).

Le SYTRAL a longtemps fonctionné avec un seul agent en charge de l'informatique, puis avec deux agents à compter de la rentrée 2017, ce qui témoigne d'un intérêt très récent pour ce domaine. Tous deux sont des agents contractuels relevant du cadre d'emploi des techniciens territoriaux.

1.4.2.3.1- L'absence de maitrise du système d'information

Le service informatique ne connait ni ne contrôle réellement l'organisation du SI.

Pour cette raison, le SYTRAL a commandé un rapport d'audit à un cabinet extérieur[33], qui devait permettre aux personnes en charge du réseau de mieux connaitre leur architecture, de connaitre ses atouts et ses points faibles, de déterminer les besoins du SI au niveau fonctionnel et matériel, de retrouver les incohérences d'architecture et de configuration du réseau et de sécurité.

Le rapport rendu en février 2016, axé sur la question de la sécurité, pointait un état des lieux problématique mais sans impact sur la qualité du réseau de transports, ceux-ci étant gérés par les prestataires extérieurs.

Il établissait les constats suivants :

- une sécurité moyenne mais sans impact sur la production de service, à l'exception des données liées aux appels d'offres ;
- la diversité des modes de fonctionnement, avec une utilisation importante de dossiers de partage avec les entreprises prestataires, et, surtout, l'utilisation de plateformes de documents non gérées par le SYTRAL ou ses partenaires (type dropbox) plus susceptibles de vol ou de destruction ;
- de nombreux applicatifs métiers fonctionnels mais hétéroclites qui coexistent sans pour autant faire fonctionner les applications entre elles ;
- des inventaires sur les infrastructures bien tenus, mais sans identification des personnes gestionnaires ;
- une certaine vétusté des infrastructures ;
- l'infrastructure composée d'un serveur physique pour cinq utilisateurs ;
  les droits des dossiers n'étaient pas gérés par des groupes d'utilisateurs ; il existait 14 administrateurs du domaine dans la structure.

Il n'y a pas à ce jour de schéma directeur informatique ou de document retraçant la stratégie du SYTRAL en la matière. Le fait de n'avoir affecté pendant de nombreuses années au service informatique qu'un seul agent n'a pas permis de garantir à la fois la gestion informatique de premier niveau et le développement de projets transversaux.

Un certain nombre de documents de référence ont[34]été fournis durant l'instruction mais sont le plus souvent anciens ou incomplets :

- un très bref récapitulatif de la politique sécurité mise en place ;
- une charte informatique datée de septembre 2011[35] ;
- un plan de continuité informatique régulièrement remis à jour ;
- une cartographie applicative extrêmement sommaire ;
- une liste des serveurs de stockage ;
- un inventaire des droits utilisateurs des serveurs ne décrivant pas leur usage.

L'intérêt récent que témoigne le SYTRAL à ces problématiques l'a conduit à recruter à la rentrée 2017 un deuxième agent au sein de la direction informatique et à lancer un projet de virtualisation de ses serveurs.

[33] Rapport d'audit réalisé par ENGIE INEO DIGITAL – 23 février 2016.
[34] Ces documents ont été communiqués après deux mois de demandes.
[35] Celle-ci a été soumise à l'avis du CTP le 29 juin 2011et présentée à l'assemblée délibérante du SYTRAL le 21 juillet 2011.

Aucune réponse construite n'a pu être portée à la connaissance de la chambre à la suite de l'audit informatique. Le système d'information du SYTRAL demeure problématique pour ce qui concerne le stockage, l'utilisation et la sécurité des données.

1.4.2.3.2- L'absence de gestion électronique des documents

L'absence de gestion électronique des documents accentue le risque de perte de documents, notamment en cas de départ d'un agent, même si à ce jour aucun incident n'a été signalé, et incite à l'utilisation des dossiers de partage sur des plateformes extérieures au SYTRAL.

Conséquence du fonctionnement cloisonné, malgré l'existence d'un intranet, les agents ne disposent pas d'une base documentaire de référence comme un tableau de suivi des délibérations ou des conventions, DSP, procédures internes, rapports aux conseils syndicaux. L'intranet et le site internet ne compensent qu'en partie ces lacunes car ils permettent, par exemple, de retrouver des délibérations par mots clefs, par la date ou par le numéro de délibération.

Une réflexion a néanmoins été engagée sur le système d'information financier, la gestion des assemblées, du courrier et des marchés pour sortir de la culture papier et mettre en œuvre davantage de dématérialisation.

Le SYTRAL est invité à mettre en place une gestion électronique des documents complète et une architecture de son système d'information plus cohérente, compte tenu des risques en matière de sécurité et de protection des données et de qualité et de gestion du stockage, des échanges et du traitement des informations.

Une première étape a consisté en la virtualisation des serveurs au cours de l'année 2018. Le SYTRAL envisage de procéder désormais à la rationalisation des dossiers de partage, à la mise en place d'une plateforme de partage et d'un système efficace de visioconférence sécurisé.

La poursuite de la mise en place des réponses dématérialisées pour ses marchés permettrait au SYTRAL de respecter les nouvelles obligations[36] légales entrées en vigueur le 1er octobre 2018. Cette numérisation procurera une sécurisation juridique par l'amélioration du traçage et la limitation de la manipulation papier, un meilleur archivage et un renforcement des capacités de contrôle du service de marchés publics.

2- L'EXPLOITATION DES RESEAUX ET LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Le SYTRAL, propriétaire des équipements des réseaux et des matériels roulants TCL, les autres étant la propriété des délégataires[37], assure désormais le suivi de sept délégations de service public (DSP), d'échéances 2021 ou 2022, et d'une concession de service public.

Les prestataires sont Keolis Lyon pour le réseau TCL, Keolis PMR Rhône pour Optibus (pour les personnes à mobilité réduite), Cars Berthelet pour le réseau TCL de l'Est lyonnais, Transdev Rhône-Alpes Interurbain (deux DSP), Autocars Maisonneuve et Autocars Planche pour le réseau Cars du Rhône, et CarPostal pour Libellule. La concession Rhônexpress a été accordée par le département à un consortium[38], qui a créé aux fins d'exploitation Rhônexpress SAS (Vinci Concessions 35,2 % ; CDC Infrastructures 36,6 % et Transdev 28,2 %).

[36] Article 41 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (plan de transformation numérique de la commande publique).
[37] Le SYTRAL est propriétaire du matériel d'exploitation du réseau Libellule depuis le passage de ce réseau en régie intéressée au 1er janvier 2016.
[38] Consortium regroupant Vinci, Transdev, Vossloh Infrastructure Service, Cegelec Centre Est et la Caisse des dépôts et consignations (CdC).

Le SYTRAL a engagé un processus d'alignement des DSP acquises du département sur les méthodes développées pour gérer la DSP TCL.

Une présentation analytique de l'activité permet de détailler l'activité par réseau, celle de TCL étant prépondérante :

Tableau n° 4 : Exploitation (avec VT et participations des CT, hors personnel SYTRAL)

M€		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes TCL	Produits d'exploitation*	175,4	185,4	198,5	201,5	211,0	219,5	230,5
	Produits accessoires	6,9	7,9	6,4	8,9	6,0	9,8	9,2
	Pénalités et malus	5,3	6,1	3,6	11,1	13,6	13,4	1,6
	Total produits	187,6	199,5	208,6	221,7	230,7	242,8	241,4
Charges TCL	Charges d'exploitation	348,3	361,8	368,5	375,5	376,8	371,2	382,0
	Charges accessoires	15,7	12,7	12,5	13,3	13,5	14,3	17,2
	total	364,1	374,6	381,0	388,9	390,3	385,4	399,2
Résultat d'exploitation TCL hors produits statutaires		**- 176,4**	**- 175,0**	**- 172,4**	**- 167,2**	**- 159,6**	**- 142,7**	**- 157,8**
Résultat d'exploitation Optibus		-3,3	-3,0	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-3,8
Versement transport aire TCL		257,5	260,0	268,6	280,9	285,0	309,3	323,0
Participations collectivités hors Rhônexprs		142,0	147,2	148,7	148,9	149,1	145,6	140,3
Résultat d'exploitation TCL+Optibus		**+ 219,7**	**+ 229,2**	**+ 241,5**	**+ 259,3**	**+ 271,1**	**+ 307,8**	**+ 301,7**
Rhônexpress	Recettes Métropole					4,8	5,0	5,3
	Charges d'exploitation					4,8	4,8	5,0
	Résultat d'exploitation					**0**	**+ 0,2**	**+ 0,2**
Recettes CAVBS	Versement transport					3,0	3,5	3,8
	Participations collectivités					2,1	2,1	2,1
	Autres produits					0,1	1,5	1,2
	Total produits					5,3	7,2	7,2
Charges CAVBS	Charges d'exploitation					4,9	6,2	-4,5
	Charges accessoires					0,2	0,1	0,2
	Total charges					5,1	6,4	4,7
Résultat d'exploitation CAVBS						**+ 0,2**	**+ 0,8**	**+ 2,4**
Recettes CCEL	Versement transport					5,2	6,5	8,6
	Participations collectivités					0,9	0,9	0,9
	Autres produits					0,0	0,0	0,1
	Total produits					6,1	7,5	9,6
Charges CCEL	Charges d'exploitation					8,0	7,1	7,2
	Charges accessoires					0,0	0,0	0,0
	Total charges					8,1	7,1	7,3
Résultat d'exploitation CCEL						**+ 1,9**	**- 0,3**	**+ 2,3**
Recettes interurbain	Versement transport					6,3	6,8	8,4
	Participations Nouveau Rhône					58,4	58,5	56,9
	Autres produits					8,3	6,6	0,3
	Total produits					73,1	72,0	65,6
Charges interurbain	Charges d''exploitation					57,8	49,0	45,0
	Charges accessoires					0,8	0,8	1,0
	Charges de structure					0,3	1,1	0,2
	Clause de rencontre					2,3	16,7	19,2
	Total charges					61,4	67,6	65,5
Résultat d'exploitation interurbain						**- 11,6**	**- 4,3**	**+ 0,1**
Exploitation des réseaux		**+ 219,7**	**+ 229,2**	**+ 241,5**	**+ 259,3**	**+ 280,9**	**+ 313,4**	**+ 306,8**

Hors produits (produits de gestion courante) et charges (charges de personnel et fonctionnement administration) du SYTRAL. Hors Rhônexpress.
Source : comptes administratifs, validation SYTRAL

2.1- Les DSP TCL 2011-2016 et 2017-2022

Depuis 1982, le prestataire de la DSP TCL est inchangé. Le périmètre des transports urbains du réseau TCL s'étend à la fin 2017 à 73 communes, dont les 59 de la Métropole, les six communes périphériques ayant adhéré en 2013[39] et les huit de la CCEL[40], soit 1,3 million d'habitants sur 746 km².

[39] Brindas, Chaponost, Grézieu-la-Varenne, Messimy, Thurins et Saint-Consorce.
[40] Colombier, Saugnieu, Genas, Jons, Pusignan, Saint-Laurent-de-Mure, Saint-Bonnet-Demure, Saint-Pierre-de-Chandieur et Toussieu.

D'une DSP à l'autre, les principes sont identiques.

La DSP actuelle est améliorée en ce qu'elle prend en compte les difficultés rencontrées par l'application de la DSP précédente. A ce titre, les principaux objectifs de la DSP 2017-2022 sont la maîtrise de la contribution forfaitaire, la fixation d'objectifs réalistes et atteignables, et l'encouragement du délégataire à la performance (intéressement à la baisse des coûts, prestations périphériques confiées à des tiers spécialisés).

2.1.1- Les attributions et l'absence d'allotissement

2.1.1.1- L'attribution des DSP 2011-2016 et 2017-2022

Les DSP sont chacune l'aboutissement d'un processus complexe d'élaboration.

La DSP 2011-2017 a été attribuée à Keolis Lyon par une décision du comité syndical du 8 juillet 2010. Dans son avis n° 2010-230 du 9 septembre 2010, la chambre a conclu à la régularité de la procédure d'attribution.

La DSP TCL 2017-2022 a été attribuée par le comité syndical le 7 octobre 2016[41] au terme d'un processus similaire, d'une durée de trois ans : avis de pré-information au Journal officiel de la Commission européenne en août 2013, lancement de la procédure en octobre 2014, réponse des candidatures pour octobre 2015, début des discussions en janvier 2016 et décision d'attribution en octobre 2016.

Le processus a nécessité 2 000 jours homme pour le dossier de consultation, un groupe projet de 20 personnes, 50 réunions en atelier de travail, cinq versions de l'offre du candidat, pour un contrat, hors annexes descriptives, de 3 200 pages.

Trois entreprises ont retiré un dossier de candidature : Keolis, RATP Développement et Euclide Infotech (Inde). Seul Keolis a déposé une offre, le 4 février 2015. Sa candidature a été validée par la commission de délégation de service public (CDSP) le 12 mars 2015.

Les élus du SYTRAL n'ont pas été appelés à se prononcer sur le principe d'un allotissement. Or TRANSDEV, qui n'avait pas retiré de dossier, et RATP Développement ont indiqué avoir renoncé à présenter une offre, en raison d'un manque d'ouverture du marché, principalement l'absence d'allotissement. L'allotissement est en effet perçu comme un facteur limitatif de risque pour les nouveaux entrants.

Le SYTRAL a considéré que l'absence de concurrence de fait induite par l'unicité de l'offre reçue en 2016 a pu constituer une réelle difficulté pour tenir l'objectif de la nouvelle DSP de limiter l'augmentation du coût annuel du réseau, même si la phase de discussions a présenté l'avantage de se concentrer sur une seule offre et ainsi d'obtenir entre l'offre initiale et l'offre finale une réduction de la contrepartie forfaitaire (CF) de 280 M€ sur la durée du contrat.

2.1.1.2- La réflexion sur un allotissement de la future DSP TCL

Les attributions successives au même prestataire, et l'unicité de l'offre de Keolis Lyon en 2016, peuvent soulever des interrogations, quand bien même elles sont régulières.

L'absence d'allotissement permet des économies d'échelle et facilite le suivi et la gestion de l'exploitation mais induit aussi à terme un appauvrissement de l'offre, dans un secteur économique déjà très concentré.

[41] La signature officielle de la DSP a eu lieu le 7 novembre 2016.

L'Autorité de la concurrence souligne, dans son avis de 2009 sur le transport public terrestre de voyageurs, la situation lyonnaise, où l'organisation en pôles métro, tramway et autobus pourrait être une préfiguration d'un allotissement de ces réseaux[42].

Une étude interne du SYTRAL du 12 décembre 2012 considère que l'allotissement permettrait de « *favoriser la concurrence* », d'« *augmenter les connaissances de l'autorité organisatrice sur le coût et le fonctionnement du réseau* », de *« réduire la dépendance de l'autorité organisatrice vis-à-vis de l'opérateur historique* » et de « *réduire le déficit d'exploitation du réseau* ». Le SYTRAL a donc bien identifié les inconvénients induits par la reconduction répétée d'un prestataire unique.

Le SYTRAL a déjà évalué les conditions d'attribution de lots différents de la DSP TCL, concluant que l'exploitation en réseau intégré est bien moins complexe qu'en réseau alloti par mode ou par métier (exemple : la « *revue de DSP* » de 2014), même si la concurrence y est moins forte, le dynamisme de l'opérateur potentiellement moindre et la dépendance du délégant a priori plus élevée.

Une étude du SYTRAL du 4 mars 2015, réalisée à la suite de la réception de la seule offre de Keolis, a ainsi évalué qu'un allotissement permettrait une économie d'exploitation de l'ordre de 5 %, soit 120 M€ pour la durée de la DSP. Ce gain absorberait les coûts d'adaptation du SYTRAL à une pluralité d'exploitants. Cette étude a même évalué la possibilité de stopper en 2015 la procédure pour la relancer avec allotissement, moyennant un décalage d'une année du calendrier de consultation et la prolongation d'autant de la DSP 2011-2017. La DSP aurait alors été divisée en un lot « *modes lourds* » (métro, funiculaires, tramways) avec les fonctions transversales (billettique), et un mode « *surface* » (autobus et trolleybus)[43].

Cette étude concluait à la faisabilité d'un tel allotissement, qui faciliterait, moyennant des contrats de prestations de services entre les deux exploitants pour gérer les interfaces, la maîtrise du déficit de l'exploitation et stimulerait chacun des deux opérateurs.

Par ailleurs, le choix de maintenir la DSP 1 des Cars du Rhône en dépit de son intégration au réseau TCL, plutôt que de la résilier et de confier l'exploitation des lignes correspondantes au délégataire du réseau TCL (Keolis Lyon), a été considéré par le SYTRAL comme l'expérimentation d'une forme d'allotissement sectoriel ou géographique sur un même réseau.

La gestion de la reprise de la DSP 1 Cars du Rhône pourrait ainsi constituer un précédent pour le SYTRAL. La cohabitation entre les deux délégataires (Keolis Lyon et Berthelet) impose une gestion d'interfaces dont l'expérience pourrait être utile dans l'hypothèse d'un allotissement futur où les enjeux associés à de telles interfaces seraient autrement importants. Le SYTRAL a alors en effet réalisé des fiches de procédure communes à ces deux délégataires pour gérer cette interface, portant par exemple sur l'offre, la signalétique ou encore l'exploitation.

La chambre ne se prononce aucunement sur le choix d'un allotissement. Elle considère qu'il est nécessaire d'approfondir les études engagées et de mesurer l'ensemble des avantages et inconvénients qu'induirait un éventuel allotissement, principalement en matière de coordination de l'exploitation du réseau et de maîtrise des coûts.

[42] Avis 09-A-55 du 4 novembre 2009, page 39.
[43] Le lot « *modes lourds* » représente 45 % des charges et le lot « *surface* » 55 %.

2.1.2- Le principe de régie intéressée

La délégation de service public une régie intéressée dans laquelle la rémunération du régisseur dépend en partie de sa capacité à atteindre des objectifs fixés dans le contrat, d'ordre financier ou qualitatif. Par ailleurs, le régisseur intéressé n'est pas propriétaire des recettes, qu'il perçoit pour le compte et reverse à l'autorité délégante, mais il bénéficie d'une rémunération forfaitaire couvrant ses charges de gestion versée par la collectivité délégante (la contrepartie forfaitaire en l'espèce), assortie d'un intéressement éventuel. Le délégant conserve de son côté la maîtrise des tarifs.

2.1.3- Les rôles du délégant et du délégataire

2.1.3.1- Le délégant

Le SYTRAL, autorité organisatrice des transports, est propriétaire de toutes les infrastructures, matériels et marques du réseau TCL. Il assure ainsi la maîtrise d'ouvrage et donc le financement de l'ensemble des investissements nécessaires : travaux d'extension de lignes, achat de matériel roulant, entretien du réseau, achat des véhicules, des rames de transport, travaux de mise aux normes, réalisation ou entretien des aménagements de toutes les stations du réseau, achat des équipements informatiques liés au fonctionnement du réseau, des locaux accueillant la clientèle.

Outre le financement et la conduite des projets d'investissement, le SYTRAL définit la politique des transports, fixe les tarifs (article 21 convention 2017) et définit les normes de qualité de service.

Par la convention de DSP, il confie l'exploitation du réseau au délégataire, et met à sa disposition l'ensemble des biens corporels et incorporels nécessaires, qui sont des biens de retour. Le délégataire en assure l'entretien courant. Le SYTRAL met en œuvre un plan pluriannuel d'investissement (PPI), dans le cadre des plans de mandat, pour en assurer le gros entretien et le renouvellement.

2.1.3.2- Le délégataire

Le délégataire doit assurer l'entretien de ces biens pour les maintenir en bon état. Il procède également à l'achat et au renouvellement de certains biens d'équipement liés à la gestion du réseau TCL. Il peut également prendre en charge certains travaux modificatifs intéressant les aménagements intérieurs des biens immobiliers qui lui sont confiés. Ces biens, dits biens de reprise, sont liés à la gestion du réseau[44]. La convention précise les montants que le délégataire s'engage à affecter à ces investissements pendant la durée du contrat, la contrepartie forfaitaire rémunérant le délégataire comprenant ces montants.

Les charges du délégataire, en l'espèce Keolis Lyon, relèvent donc pour l'essentiel de charges de fonctionnement, pour les missions qui lui incombent (articles 9 convention 2011 et 11 convention 2017), principalement la production et la commercialisation des services de transport :

- production, commercialisation et promotion des services réguliers et scolaires réalisés en propre, ainsi que des services événementiels ;
- commercialisation et promotion des services subdélégués, des services affrétés et des lignes des départements du Rhône, de l'Ain et de l'Isère intégrées dans le PTU,
- production de services scolaires en aménagement de lignes régulières ;
- relations commerciales avec la clientèle du réseau TCL, comprenant notamment l'information complète, précise et détaillée des clients quant au fonctionnement du service et à la disponibilité du réseau TCL ;
- contrôle continu de l'existence et de la régularité des titres de transport ;

[44] Il s'agit de petits équipements, de l'informatique de gestion du délégataire, des agencements ou mobiliers des locaux mis à disposition du délégataire (hors agences commerciales), de véhicules de service.

- ensemble des opérations d'entretien technique, de maintenance et de gestion des biens et équipements de l'autorité organisatrice, ainsi que du réseau de fibres optiques « *opérateurs* » mis à disposition par la Métropole ;
- prestation de nettoyage portant sur l'ensemble des biens, espaces et infrastructures du réseau TCL, à l'exception du mobilier urbain et des stations de surface ;
- réalisation de missions annexes relevant de la gestion du service (liste définie) ;
- prestations de conseil, d'étude, d'expertise ou d'assistance au maître d'ouvrage (sur une liste définie de projets) ;
- suivi de l'ensemble des éléments comptables et fiscaux (y compris réclamations en cours) concernant notamment la taxe professionnelle et la taxe foncière, la tenue des inventaires physiques des biens mis à disposition.

La convention stipule de plus que, d'une façon générale et dans le cadre de ses missions, le délégataire apporte son concours à l'autorité organisatrice chaque fois que ses compétences en matière de transport sont utiles, notamment pour étudier une nouvelle desserte ou l'insertion d'un système de transport ou, plus généralement toutes mesures susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'offre de transport.

Le délégant contrôle étroitement l'exécution du service ainsi que les résultats obtenus et en sanctionne, le cas échéant, les défaillances.

Conformément à la convention (Titre 4 de l'annexe 23), le délégataire produit un rapport annuel d'activité, très détaillé, comportant un grand nombre d'indicateurs précis sur l'exploitation, la billetterie et la fraude.

2.1.4- La rémunération du délégataire et du délégant

2.1.4.1- L'engagement sur recettes versé au délégant

Pour chaque année de son exécution, le délégataire s'engage sur un montant annuel de recettes, exprimé en valeur 2011 ou 2017, qu'il réalise en percevant les recettes de la billetterie. Le total hors taxe sur six ans représente 1 193 M€ pour 2011-2016, soit 198 M€ par an en moyenne ; pour 2017-2022, il est de 1 415 M€, soit 235 M€ en moyenne par an.

L'engagement sur recettes (ER) du délégataire est global et comprend principalement l'intégralité des redevances perçues auprès des clients, le produit des indemnités perçues en cas d'infraction, les compensations versées par les employeurs, notamment dans le cadre des plans de déplacements d'entreprises (PDE) et celles versées par les administrations dans le cadre des plans de déplacements des administrations (PDA), ainsi que les éventuels ajustements résultant de la variation de l'offre kilométrique.

Le mécanisme d'intéressement en cas de recettes supérieures à l'ER incite fortement le délégataire à maximiser les recettes, en l'invitant par exemple à intensifier ses efforts de lutte contre la fraude. Pourtant, lors de la DSP 2011-2016, les recettes réelles collectées par le délégataire ont été, chaque année, inférieures à son engagement, si bien qu'il a dû assumer financièrement la différence, qui s'est élevée à 39,3 M€ sur les six années du contrat 2011-2016, soit 6,55 M€ hors taxe par an en moyenne[45].

L'indexation totale de l'ER sur la durée du contrat a représenté une hausse de l'engagement du délégataire de 22,5 M€, soit 3,7 M€ de recettes hors taxe par an en moyenne de 2011 à 2016.

[45] Données issues des factures annuelles (cf. tableau du bilan financier en annexe 8).

Tableau n° 5 : Programmation pluriannuelle des investissements 2017-2026 (synthèse)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes d'exploitation	755,4	768,2	773,2	786,1	805,7	825,9	840,9	854,2	869,2	884,9
Epargne brute	219,3	213,9	207,6	207,2	212,3	210,3	199,9	193,3	189,1	184,9
Emprunts	0,0	67,3	155,7	76,7	96,3	102,4	121,9	131,4	143,5	143,2
Sub fonds de concours	95,3	94,2	10,8	10,8	10,0	8,2	3,0	2,5	0,5	3,1
Recettes disponibles	314,6	375,4	374,1	294,6	318,5	320,8	324,8	327,2	333,1	331,2
Dépenses d'investissement	314,6	375,4	374,1	294,6	318,5	320,8	324,8	327,2	333,1	331,2
Remboursements en capital	79,6	70,9	62,6	65,8	68,5	70,8	74,8	77,2	83,1	81,2
investissement	235,0	304,5	311,5	228,8	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0
Dont suites mandats	25,1	29,1	21,6	13,5	2,2					
Dont plan de mandat 2015	129,1	167,2	209,0	176,7	84,7	101,9	163,7	21,5	2,8	1,5
Avenir métro	*81,9*	*81,4*	*74,0*	*68,3*	*16,0*	*16,5*	*93,3*	*4,6*	2,8	1,5
Capacité tramway	*10,7*	*21,4*	*21,3*	*4,9*	*0,2*					
T6 Debourg-H Est	*29,3*	*44,9*	*45,8*	*17,3*	*5,6*					
Métro B H Sud	*5,1*	*12,8*	*60,9*	*84,4*	*60,5*	*84,4*	*69,7*	*16,9*		
Dont nouveau périmètre	6,2	10,9	4,1	2,7	3,0	3,0	3,4	1,4	1,7	2,7
Dont équipements récurrents	74,6	97,3	76,8	35,9	29,7	70,3	63,9	76,2	47,7	64,0
Achat autobus	*14,1*	*49,3*	*37,1*	*0,3*	*0*	*38 ,9*	*29,1*	*46,1*	*18,6*	*30,3*
Dont capacité future					130,4	74,8	19,0	150,9	197,8	181,8
Epargne nette (épargne brute-remb. en capital)	139,7	143,0	145,0	141,4	143,8	139,5	125,1	116,1	106,0	103,7

Source : DOB 2017 addendum 2 PPI

2.1.4.2- La contrepartie forfaitaire versée au délégataire

2.1.4.2.1- L'objet de la contrepartie forfaitaire

La contrepartie forfaitaire (CF) de la DSP TCL est destinée à couvrir l'ensemble des charges du délégataire pour l'exercice de sa mission. Elle est versée à Keolis Lyon mensuellement sous forme d'acompte, pour un douzième de la CF prévue pour l'année.

Le montant de la CF est fixé par le contrat pour chaque année de son exécution, aussi bien pour son volet exploitation (articles 66 et suivants convention 2011 et 69 et suivants convention 2017) que pour son volet investissement, plus négligeable car correspondant au plan d'investissement du délégataire relatif aux seuls biens de reprise (articles 50.1 de la convention 2011 et 53 et annexe 13 de la convention 2017).

La CF prévisionnelle intègre à l'avance la totalité des missions du délégataire (articles 66.1 convention 2011 et 70.1 convention 2017), notamment les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les projets identifiés d'extension de l'offre, l'élaboration des programmes annuels d'études (articles 66.3 convention 2011 et 70.1 convention 2017)[46] et la mise en œuvre d'innovations technologiques (article 66.3.2 convention 2011)[47].

Chaque année, son montant prévisionnel fait l'objet d'une actualisation avec la prise en compte de l'ensemble des ajustements.

Le total hors taxe sur les six années de la DSP 2011-2016 s'élève ainsi à 1,9 Md€, exprimé en valeur 2011, soit environ 327 M€ par an en moyenne. Il est de 2,2 Md€ pour la DSP 2011-2017, soit une moyenne de 368 M€ par an (article 70.1 de la convention 2017).

[46] Notamment avec un forfait annuel de 8 000 heures pour chaque DSP TCL.
[47] Forfait annuel de 0,2 M€ HT en 2013, puis de 0,3 M€ de 2014 à 2016. Ce dispositif n'est pas reconduit dans la DSP 2017-2022.

Tableau n° 6 : Contreparties forfaitaires prévisionnelles 2017-2022

Contrepartie forfaitaire conventionnelle en M€ valeur 2017	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	367	373	369	368	365	365

Source : DSP

2.1.4.2.2- Le mécanisme d'indexation à périmètre constant

La contrepartie forfaitaire est révisée chaque année (articles 72 de la convention 2011 et 76 de la convention 2017), sauf la première (2011 et 2017), en fonction :

- de l'évolution des indices de prix des biens intermédiaires et d'équipement, plafonnée à l'inflation pour 31,5 % en 2011-2016 et 27,6 % en 2017-2022 ;
- de l'évolution du coût de la masse salariale, multiplié par l'évolution des salaires dans l'ensemble du secteur tertiaire elle-même plafonnée à l'inflation, pour 63,5 % en 2011-2016 puis 65,4 % en 2017-2022 ;
- à la marge, de l'évolution du prix de l'électricité pour 1,5 % en 2011-2016, puis 2,6 % en 2017-2022, et du gazole pour 3,5 % en 2011-2016 puis 4,4 % en 2017-2022.

En 2011-2016, l'indexation cumulée a représenté un ajustement à la hausse de la contrepartie forfaitaire à hauteur de 43,1 M€ au total, soit un ajustement annuel moyen de 8,6 M€ (puisque le montant n'a pas été actualisé en 2011), qui porte précisément le montant de la CF de base révisée à 2 Md€ sur la durée du contrat.

C'est pourquoi la formule d'indexation de la CF constitue un enjeu financier. A cet égard, la prise en compte de l'inflation comme plafond de l'évolution des indices de prix des biens intermédiaires et d'équipement ainsi que comme plafond de l'évolution des salaires du secteur tertiaire[48], présente un aspect protecteur pour le SYTRAL.

L'indexation cumulée non plafonnée par l'inflation aurait en effet été supérieure de 6,8 M€ (6 767 000 €) sur le contrat 2011-2016, ce qui l'aurait portée à 50 M€ environ (cf. annexe 6). La nouvelle formule d'indexation de la contrepartie forfaitaire dans le contrat 2017-2022 a d'ailleurs fait l'objet de négociations qui l'ont rendue moins protectrice du délégant et plus favorable au délégataire. La minoration de la part de l'inflation de 31,5 % à 27,6 % dans la formule d'indexation a été introduite en faveur du délégataire.

Selon l'ordonnateur en fonction et Kéolis, la diminution de la part de l'inflation dans la formule de calcul correspond avant tout à la répartition des coûts présentée dans l'offre finale du prestataire. La chambre observe que si l'objectif est bien de faire correspondre la répartition des composantes de la formule à la réalité des coûts, délégant et délégataire devraient alors réviser cette répartition contractuelle de façon régulière, pour tenir compte de l'évolution de la répartition des postes de coûts, depuis la mise en œuvre de la DSP.

2.1.4.2.3- Les aménagements non liés à l'indexation

En cours de délégation, les aménagements de l'offre et les modifications de périmètre, induits par l'évolution de l'activité, ont un effet financier.

Les conventions encadrent l'impact financier de différents ajustements du service délégué prévus ou susceptibles d'intervenir en cours de contrat.

[48] Qui est ce par quoi l'évolution du coût de la masse salariale est multipliée dans la formule de révision.

Les conventions précisent d'abord les aménagements et les évolutions du patrimoine (article 11 et annexe 16 de la convention 2011 et article 13 et annexe 16 de la convention 2017) qui intervenir pendant la durée du contrat et en prévoient les incidences financières (articles 83 de la convention 2011 et 85 de la convention 2017), qui sont estimées et réputées comprises dans la contrepartie forfaitaire et dans l'engagement de recettes pour les projets identifiés lors de la signature, tels que la rénovation de certains matériels (2011 : réaménagements des rames des lignes A et B, funiculaire de Fourvière et 2017 : augmentation de l'offre métro et tram, grandes révisions des matériels roulants, funiculaire Saint-Just, par exemple).

Elles précisent ensuite (articles 12 de la convention 2011 et 14 de la convention 2017) les projets identifiés d'extension d'offre ou de développement prévus pendant la durée de la convention, et précisent le calcul de leurs incidences financières (articles 84 de la convention 2011 et 86 de la convention 2017) ainsi que des modalités génériques de revalorisation (document joint 1, DJ, annexe 17). L'attribution de la gestion de ces extensions d'offre peut s'effectuer par avenant ou par des consultations spécifiques à ces projets. En tout état de cause, lorsque la gestion d'un projet est confiée au délégataire, le SYTRAL adresse un ordre de service au délégataire, qui en indique les incidences financières.

Enfin, les conventions précisent (articles 13 de la convention 2011 et 15 de la convention 2017) que le périmètre du PTU est susceptible d'être étendu à diverses communes (par le DJ 3 de l'annexe 7 de la convention de 2011 et par l'annexe 7 de la convention de 2011). Les implications financières de telles extensions sont calculées selon le mécanisme de la fiche d'adaptation de l'offre (FAO) en fonction de la variation de l'offre kilométrique annuelle globale ainsi induite. La formalisation de l'extension du périmètre du PTU passe aussi par la notification d'un ordre de service au délégataire.

2.1.4.2.4- Les cas de modification de la « quantité du service rendu »

La contrepartie forfaitaire peut être modifiée pour tenir compte de plusieurs types d'événement.

Quand les conditions sont réunies, la clause de modification du niveau de la contrepartie forfaitaire est activée. Il s'agit :

Du cas de grève (articles 74.1 de la convention 2011 et 78.2 et 3 de la convention 2017) : les conséquences financières pèsent exclusivement sur le délégataire.

Du cas de force majeure ou d'aléas externes, auxquels sont également assimilées les perturbations prévisibles du trafic (articles 74.3 de la convention 2011 et 78.4 de la convention 2017) : en principe, aucune réfaction ne s'applique, sauf si les kilomètres totaux non réalisés pour ces motifs sont supérieurs à 0,30 % de l'offre kilométrique totale annuelle.

Du cas de services non assurés (SNA) (articles 74.4 de la convention 2011 et 78.5 de la convention 2017) : les kilomètres totaux non réalisés du fait du délégataire sont valorisés (avec une majoration) et font l'objet d'une réfaction.

Du cas de l'impact de la « *marge de manœuvre* »[49] du délégataire (articles 74.5 de la convention 2011 et 78.6 de la convention 2017) : si cette « *marge de manœuvre* » dans l'accomplissement du service conduit à diminuer l'offre kilométrique, les kilomètres non réalisés font l'objet d'une réfaction. Si l'offre est augmentée, la différence est à la charge du délégataire et la contrepartie forfaitaire n'en est pas augmentée.

Du cas de variation de la vitesse commerciale moyenne globale (article 74.6 de la convention 2011) : la valeur de référence n'ayant jamais été atteinte, ce cas a été abandonné.

[49] La marge de manœuvre est la liberté du délégataire de modifier les conditions d'exploitation (annexe 7 de la convention), dans une certaine limite (article 34 de la convention 2017).

Si les investissements de productivité (articles 78 de la convention 2011 et 84 de la convention 2017), destinés à permettre une économie de charges ou un gain de recettes dans l'exploitation (à l'instar des petits aménagements de voirie), sont mis en œuvre, les parties se mettent d'accord entre elles pour préciser leur impact financier.

Tous ces ajustements quantitatifs affectent le niveau réel de contrepartie financière[50], à l'occasion de la facture annuelle. Ils permettent, en intégrant de surcroît les aménagements et évolutions du patrimoine, les nouveaux projets, les modifications de l'offre évoquées précédemment, ainsi que les avenants, d'obtenir la contrepartie financière dite « *ajustée* ».

2.1.4.2.5- Le dispositif qualité assorti d'incitatifs financiers

Le dispositif qualité, prévu au titre VI de la convention de DSP (articles 57 à 64 de la convention 2011 et 60 à 68 de la convention 2017), s'insère dans un ensemble plus large d'indicateurs de qualité et de performance. Sont ainsi distingués :

- d'une part, la qualité du service lui-même, avec des indicateurs relatifs à la propreté, à la ponctualité, au confort et à la satisfaction globale. La sanction de ces indicateurs est un système de bonus/malus qualité, d'application relativement automatique, en fonction de l'atteinte ou non des objectifs fixés ;
- d'autre part, les autres indicateurs de qualité et de performance – à l'exception des indicateurs de reporting traités et facturés à part – qui sont assortis de pénalités financières en cas de non-respect de leurs critères, qui concernent par exemple le taux de réserve des véhicules, la sécurité via le délai d'intervention ou encore la fraude.

A l'exception des indicateurs de reporting, prévus par ce titre VI (articles 64 de la convention 2011 et 68 de la convention 2017) et traités à part (cf. *infra*), l'application de ces incitatifs est récapitulée dans la facture annuelle et permet de calculer la somme qui vient s'imputer sur la contrepartie forfaitaire à raison des indicateurs qualité, dont le détail figure dans le tableau suivant.

Tableau n° 7 : Objectifs qualité et dispositif de bonus-malus

Objectifs (articles C2011 et C2017)	Critères	Incitation financière	
		Convention 2011 initiale	Convention 2017
Taux de réserve des véhicules (art. 59 C2011/ art 66 C2017)	Taux net de réserve < 8 % C2011 et 10 % C2017 (Annexe 15, DJ 10 : mesuré un jour fort d'automne, en heure de pointe)	200 k€ pour chaque tranche de 1 % au-delà de 8 %	200 k€ pour chaque tranche de 1 % au-delà de 10 %
Sécurité - Délai moyen d'intervention (art. 60 C2011et C2017)	(Annexe 8) Délai moyen maximum contractuel d'intervention de neuf minutes (C2011) ou onze minutes (C2017) pour : · un appel de niveau 3 (incivilité), · un appel de niveau 4 (appel détresse du conducteur, menace ou agression). Les onze minutes C2017 sont une moyenne sans précisions	- 20 k€ si délai > neuf minutes et < treize minutes. - 40 k€ si délai ≥ treize minutes.	C2017 : pas de pénalité, le suivi donne lieu à des « réunions d'échanges »
Fraude (art 61 C2011 / 64) et annexe 9 C2017)	C2011 : taux maximum de fraude : Surface : 14 % en 2011 à 11 % en 2014 Métro : 6 % en 2011 à 5 % à partir 2013 Tramway : 17 % à 11 % à partir de 2014 C2017 : taux de fraude global par rapport au niveau 2016 (- 0,5 % par an)	- 170 k€ par trimestre bus/tramway - 120 k€ pour métro/funiculaire	Si fraude entre + 1 % et + 2 % par rapport à l'objectif global : malus de 200 k€ Si supérieur à + 2 % : malus de 600 k€

[50] Même si en pratique certains ajustements n'ont donné lieu à aucune réfaction propre sur la durée du contrat d'après les factures annuelles de régularisation, à l'instar des variations de la vitesse commerciale ou des investissements de productivité.

Contrôle des titres de transport (article 62 C2011 / annexe 9 C2017)	C2011 : Taux minimum de contrôle (annexe 9) = 1,7 % par trimestre, décliné par mode : - 2,5 % bus & trolleybus - 2,5 % tramway - 1 % métro & funiculaire C2017 : taux de validation surface 2016 à augmenter : t2016 + 2 % en 2018 et 2019 ; + 4 % en 2020 et 2021 ; + 7 % en 2022	- 60 k€ par trimestre si taux pas atteint. - 15 k€ par mois pour bus/tramway - 7 k€ par mois pour métro/ funiculaire	Bonus/malus de 40 k€ si supérieur/inférieur de 3 % au taux cible par tranche de 0,5 %, plafonné à 400 k€
Qualité de service (article 63 C2011 /art 61 et 62 C2017) *Les bonus et malus sont calculés en fonction d'un barème fixant des tranches d'éloignement au seuil objectif pour chaque critère ; voir annexe 5.	Régularité et ponctualité*	Malus maximum 1 470 k€/an Bonus maximum 710 k€/an	Bonus ou malus maximum 895 k€ /an
	Information voyageurs*	Malus maximum 1 420 k€/an Bonus maximum 690 k€/an	Bonus ou malus maximum 376 k€/an
	Relation clientèle*	Malus/an max de 610 k€ Bonus/an max de 250 k€	Bonus ou malus maximum 178 k€/an
	Accès au réseau*	Malus maximum 1 180 k€/an Bonus maximum 540 k€/an	Bonus ou malus maximum 178 k€/an
	Propreté*	Malus maximum 530 k€/a Bonus maximum 300 k€/a	Bonus ou malus maximum 534 k€/an
	Confort*	Malus maximum 490 k€/an Bonus maximum 210 k€/an	Bonus ou malus maximum 178 k€/an
	Satisfaction globale*	Malus maximum 300 k€/an Bonus maximum 300 k€/an	Non
Situations inacceptables (art. 63 C2011 et C2017)	Des situations inacceptables sont définies par le DJ 10 à l'annexe 5 pour chacun des critères de qualité du service. Trois catégories par ordre croissant de gravité (« criticité »).	Malus par occurrence : - 1 k€ cat. 1 - 3 k€ cat. 2 - 5 k€ cat. 3 Plafond trimestriel 1 000 k€	Malus pour chaque occurrence de 300 € Plafond trimestriel 250 k€
Info. des voyageurs situation perturbée ou inopinée (art. 63)	Situations inacceptables	Malus de 500 € par occurrence Plafond trimestriel 1 000 k€	Malus pour chaque occurrence de 300 € Plafond trimestriel 250 k€
Délai de reporting (art. 64 et 41.1C2011 / art 68 C2017)	Sauf stipulation particulière, délai général de 10 jours pour transmettre les informations (art. 41.1)	Malus de 1 k€ par jour de retard	Malus de 200 € par occurrence ou par jour
Qualité de reporting (art. 64)	Durée entre la date de réception du document conforme et la date de réception avec contenu non conforme	Malus de 1 k€ par jour de retard	Malus de 200 € par jour de retard

Source : conventions de DSP TCL

2.1.4.2.6- Les manquements du délégataire à ses obligations contractuelles de manière générale

Les conventions prévoient que de tels manquements peuvent faire l'objet de sanctions financières dont le montant[51] est proportionnel à leur gravité :

- 30 000 € HT (2011) et 20 000 € HT (2017) par manquement sans conséquence sur l'exécution même du service de transport public et sans incidence sur la sécurité des personnes et/ou des biens ;
- 60 000 € HT par manquement sans incidence sur les personnes ou les biens mais avec conséquence sur l'exécution même du service de transport public ;
- 300 000 € HT par manquement avec incidence sur la sécurité des personnes ou des biens.

[51] Ce sont des montants plafonds.

L'article 92 de la convention prévoit que « *les mêmes sanctions financières s'appliquent en cas de dérive significative constatée par l'Autorité Organisatrice dans la conduite des missions par le Délégataire, qui font l'objet des incitations financières relatives aux indicateurs de qualité et de performance, décrits au titre VI de la présente Convention*. » Ce mécanisme de sanctions financières peut également s'appliquer en cas de dérive significative du délégataire, constatée par le SYTRAL, dans la conduite de ses missions sujettes aux incitations financières relatives aux indicateurs de qualité et de performance.

Ce dispositif contraignant témoigne de l'importance accordée à la qualité du service rendu au client par l'autorité délégante, même si cette faculté n'a pas été utilisée de 2011 à 2016, ni en 2017[52].

2.1.5- Les obligations fiscales du délégant et du délégataire

La contribution économique territoriale (CET) est réglée par le délégataire. Cette CET, qui a représenté un montant annuel moyen d'environ 7,5 M€ sur la durée du contrat 2011-2016, lui est intégralement remboursée par l'autorité organisatrice (articles 88.2 convention 2011 et 91.2 convention 2017).

En revanche, l'autorité organisatrice prend directement en charge la taxe foncière relative à son patrimoine (articles 88.3 convention 2011 et 91.3 convention 2017).

2.1.6- L'adaptation continue par les avenants

Au cours de la DSP 2011-2016, six avenants ont été conclus :

- avenant n° 1 du 23 décembre 2011 ;
- avenant n° 2 du 11 mars 2013 ;
- avenant n° 3 du 31 mars 2014 ;
- avenant n° 4 du 29 juin 2015 ;
- avenant n° 5 du 26 mai 2016 ;
- avenant n° 6 du 3 juillet 2017.

2.1.6.1- L'objet des avenants à la DSP TCL 2011-2016

L'objet principal des avenants a été d'adapter les conditions de l'exploitation, conformément aux mises à jour prévues par la convention, mais aussi, au vu des premiers mois d'activité dans le cadre de la nouvelle DSP, pour alléger les contraintes du délégataire, dont la rentabilité semblait alors moindre qu'envisagé initialement.

Les avenants ont aussi répondu au constat d'une certaine inadéquation du dispositif qualité. En effet, tous les avenants ont modifié le dispositif des incitatifs financiers, notamment leurs différents montants, alors même que le contrat stipulait que « *les montants des incitations financières (bonus et malus) sont fixes durant toute la durée de la présente Convention et ne sont donc pas révisés* » (titre VI, article 58 convention 2011, cf. *supra*).

2.1.6.1.1- L'avenant n°1

L'avenant n° 1 de décembre 2011 a d'abord intégré la gestion des nouveaux parcs-relais de la Duchère et de La Soie, pour un impact financier prévisionnel d'un peu plus de 1 M€ en net[53].

[52] Cette procédure implique un relevé de carence par l'autorité organisatrice, lequel vaut mise en demeure du délégataire, qui a 30 jours pour émettre ses observations. Au terme de ce délai, le montant de la sanction financière est arrêté par le président du SYTRAL, avec une application du principe de proportionnalité, et soumis à délibération du comité syndical.

[53] L'impact financier « *net* » des avenants du point de vue du SYTRAL est calculé par la soustraction des impacts sur la CF et l'ER, dès lors que la contrepartie forfaitaire est une charge pour le SYTRAL et l'engagement de recettes une recette.

Surtout, il a aussi ouvert la voie à la renégociation des pénalités liées au système qualité, en prévoyant, « *compte tenu de l'importance du ressaut qualitatif et des nouveaux dispositifs de mesure* » (§6), la neutralisation de la plupart des incitatifs financiers au cours d'une partie de l'année 2011 : les critères régularité tramway et métro, ponctualité et régularité bus, information voyageurs, propreté, confort, l'ensemble des situations inacceptables, les malus à l'occurrence liés à l'information voyageurs en situation perturbée et le taux minimum de contrôle des titres.

Or l'impact financier de ces neutralisations n'a pas fait l'objet d'une estimation, même prévisionnelle, de la part du SYTRAL.

Cet impact, sous la forme d'une non diminution de la contrepartie forfaitaire peut être évalué à près de 5 M€ pour 2011. En effet, s'il est difficile de mesurer le montant exact de ce renoncement à des pénalités qui seraient venues diminuer le montant de la contrepartie forfaitaire, cela représente vraisemblablement une part importante de la différence entre les incitations financières (IF) exigibles et appliquées au titre de l'année 2011, telle qu'elle ressort de la liste des évaluations non conformes, qui s'est élevée à environ 5 M€.

Sur l'ensemble de la DSP, le différentiel cumulé est de l'ordre de 8 M€.

Tableau n° 8 : Evaluations non conformes (qualité titre VI hors reporting) et application des incitatifs financiers

En k€ HT		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Délai d'intervention	IF exigible	0	160	20	20	0	40	**240**
	IF appliqué	0	0	20	0	0	0	**20**
	appliqué/exigible		0 %	100 %	0 %		0 %	**8 %**
Info voyageur en situation perturbée prévue	IF exigible	84	3	44	33	36	29	**229**
	IF appliqué	45	3	18	33	36	29	**164**
	appliqué/exigible	54 %	100 %	41 %	100 %	100 %	100 %	**72 %**
QS accès au réseau	IF exigible	381	176	0	2	0	0	**559**
	IF appliqué	123	176	0	2	0	0	**301**
	appliqué/exigible	32 %	100 %		100 %			**54 %**
QS confort	IF exigible	156	60	78	112	250	66	**722**
	IF appliqué	78	60	29	112	250	66	**595**
	appliqué/exigible	50 %	100 %	37 %	100 %	100 %	100 %	**82 %**
QS info voyageur	IF exigible	401	39	60	112	110	101	**823**
	IF appliqué	71	39	0	112	110	101	**433**
	appliqué/exigible	18 %	100 %	0 %	100 %	100 %	100 %	**53 %**
QS propreté	IF exigible	405	30	205	0	0	0	**640**
	IF appliqué	171	30	162	0	0	0	**363**
	appliqué/exigible	42 %	100 %	79 %				**57 %**
QS régularité et ponctualité bus	IF exigible	600	430	551	296	245	198	**2 320**
	IF appliqué	400	430	202	296	245	198	**1 771**
	appliqué/exigible	67 %	100 %	37 %	100 %	100 %	100 %	**76 %**
QS régularité métro	IF exigible	311	197	225	231	220	108	**1 292**
	IF appliqué	78	197	107	152	220	108	**862**
	appliqué/exigible	25 %	100 %	48 %	66 %	100 %	100 %	**67 %**
QS régularité tramway	IF exigible	405	245	286	322	216	156	**1 630**
	IF appliqué	95	240	115	293	216	156	**1 115**
	appliqué/exigible	23 %	98 %	40 %	91 %	100 %	100 %	**68 %**

En k€ HT		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
QS satisfaction globale	IF exigible	0	0	300	300	0	300	**900**
	IF appliqué	0	0	300	300	0	300	**900**
	appliqué/exigible			100 %	100 %		100 %	**100 %**
Situations inacceptables	IF exigible	3 153	549	742	521	416	292	**5 673**
	IF appliqué	314	549	321	521	416	292	**2 413**
	appliqué/exigible	10 %	100 %	43 %	100 %	100 %	100 %	**43 %**
Taux de contrôle	IF exigible	240	240	240	240	60	0	**1020**
	IF appliqué	180	240	180	180	0	0	**780**
	appliqué/exigible	75 %	100 %	75 %	75 %	0 %		**76 %**
Taux de fraude	IF exigible	460	460	460	460	0	0	**1 840**
	IF appliqué	460	460	460	460	0	0	1 840
	appliqué/exigible	100 %	100 %	100 %	100 %			**100 %**
Taux de réserve	IF exigible	400	600	400	400	400	400	**2 600**
	IF appliqué	0	300	200	200	200	200	**1 100**
	appliqué/exigible	0 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	**42 %**
TOTAL	IF exigible	6 996	3 189	3 611	3 049	1 953	1 690	**20 488**
	IF appliqué	2 015	2 724	2 114	2 661	1 693	1 450	**12 657**
	appliqué/exigible	29 %	85 %	59 %	87 %	87 %	86 %	**62 %**

Source : listes annuelles des évaluations non conformes.

2.1.6.1.2- L'avenant n°2

L'avenant n° 2 de mars 2013 a pris en compte :

- l'extension d'offre de la ligne T2 vers Eurexpo (ou ligne T5), ayant un impact net légèrement inférieur à 4,5 M€ ;
- l'impact du service de transport routier de substitution pour la desserte de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry, dû aux travaux sur l'infrastructure commune aux lignes de tramway T3 et Rhônexpress qui ont induit une interruption de cette ligne de 37 jours. Le coût net de ce service de substitution est de 370 k€ (1,1 M€ de charges - 730 k€ de recettes)[54] ;
- la prise en charge pour 1 M€ par le SYTRAL des dépenses liées à l'amiante (§ 9), qui avaient été assumées en urgence par le délégataire ;
- « *la conjoncture économique difficile pénalisant* » le délégataire (§ 28) pour ajuster son engagement de recettes et faciliter sa trésorerie. A ce titre, l'engagement de recettes a été rééchelonné : - 3,5 M€ en 2012 et 2013, et + 3,5 M€ en 2015 et 2016.

Par ailleurs, cet avenant a aussi aménagé les mécanismes d'incitations financières afin que le délégataire soit moins pénalisé, par des assouplissements du dispositif qualité :

- ont ainsi été redéfinies les sanctions associées au non-respect de certains indicateurs[55] et ont été ajoutés deux nouveaux indicateurs (régularité de la ligne T5 et propreté des points d'arrêts du réseau de surface). Cela a conduit à diminuer le montant des incitatifs financiers correspondants (malus net) de 3 172 k€ à 390 k€ pour la seule année 2012 (§ 8). Le paramétrage du dispositif qualité a été sensiblement modifié dans un sens favorable au délégataire, réduisant le malus qualité pouvant lui être imputé ;
- l'un des deux seuils du délai moyen d'intervention mensuel a été allongé, passant de neuf à onze minutes, ce qui a conduit à ne pas appliquer 160 k€ de malus financier au délégataire au titre de l'année 2012 (§ 19) ;

[54] Il a été confié sans mise en concurrence à Keolis Lyon, « *compte tenu de l'urgence de la situation et des compétences techniques du délégataire du réseau TCL, seul à même de réaliser le service de substitution* » (§5). Même si les délais impartis étaient courts puisque la confirmation des dates exactes de travaux n'est intervenue que début juillet 2012, la nécessité de ces travaux était toutefois connue au moins un an auparavant.

[55] Par exemple, le montant unitaire du malus par occurrence associé au non-respect des engagements en matière d'informations des voyageurs en situation perturbée ou prévue a été divisé par deux (de 500 € à 250 €).

- a été supprimé l'objectif contractuel d'un taux minimum de contrôle par mode à compter du 1er janvier 2012. Pour 2012, cette suppression a conduit à renoncer à 322 k€ de malus financier (§ 20). Les critères d'évaluation de la fraude ont été assouplis.

L'application de divers autres dispositifs d'incitation financière a été tempérée par cet avenant, dont notamment (§ 31) :

- « *pour tenir compte du délai de mise en œuvre des pratiques nouvelles* », la majorité des situations inacceptables enregistrées sur l'état et la propreté du réseau TCL au cours du deuxième semestre 2011 ont été financièrement neutralisées (impact de 1 000 k€) ;
- le malus contractuellement exigible de 600 k€ au titre du taux de réserve de décembre 2012 a été exceptionnellement limité à 300 k€ ;
- ainsi, sur les seules années antérieures 2011 et 2012, le SYTRAL a renoncé à plus de 7 M€ de malus financier exigibles du délégataire (environ 2,5 M€ pour 2011 et 4,5 M€ pour 2012) [cf. annexe n° 1 au rapport 14.023]. En outre, l'impact financier des mesures de recalibrage du système d'incitatifs qualité pour les années suivantes n'a fait l'objet d'aucune évaluation, ni *ex ante* ni *ex post*.

2.1.6.1.3- L'avenant n° 3

L'avenant n° 3 de mars 2014 est celui ayant l'impact financier prévisionnel net sur la DSP le plus important, d'environ 47 M€. Cet impact est principalement imputable :

- à des extensions d'offre (ligne T4, métro B étendu à Oullins) ;
- à des extensions de PTU, pour la desserte notamment de nouvelles communes adhérentes du SYTRAL (Chaponost, Messimy, Thurins et Brindas) ;
- à la modification de la formule de révision de l'engagement de recettes (- 10,2 M€) ;
- à la modification de la formule de révision de la contrepartie forfaitaire (+ 2,8 M€) ;
- au changement de la méthode de calcul des fiche d'adaptation de l'offre (+ 7 M€ de CF) ;
- à l'introduction d'un ticket unitaire pour faire un aller/retour dans l'heure (- 7,7 M€ d'ER) ;
- au transport scolaire par autocar, lié au changement de réglementation imposant que tous les écoliers soient assis et à la reprise de lignes préalablement exploitées par le département du Rhône (+ 12 M€ de contrepartie forfaitaire, lignes « *juniors direct* »).

Le cas de la modification de la formule de révision de l'engagement de recettes[56], par la linéarisation du coefficient alpha intervenant dans cette formule (§ 22 de l'avenant), est exemplaire à un triple titre.

En premier lieu, il illustre l'absence d'évaluation ex post de l'impact réel des modifications introduites par les avenants, n'ayant fait l'objet que d'une estimation ex ante. En effet, l'impact prévisionnel a été estimé à 10,2 M€ de réduction de l'engagement de recettes du délégataire, alors que l'impact réel recalculé *a posteriori* est bien plus élevé, à 28,1 M€, en raison notamment d'une inflation bien inférieure aux hypothèses. Le SYTRAL aurait pu trouver intérêt à connaître cette différence de 18 M€ entre le prévisionnel et le réel.

[56] Cette formule dépend pour moitié de l'évolution du prix de déplacement moyen et pour moitié de la hausse tarifaire moyenne, ainsi que du coefficient alpha, situé légèrement en dessous ou au-dessus de l'unité pour réduire l'impact des cas où la différence entre l'inflation et la hausse tarifaire serait supérieure à + 1 %.

Ensuite, cette linéarisation du coefficient alpha a été motivée à la fois par la faiblesse de l'inflation observée à partir de 2013[57] et par la hausse simultanée du taux réduit de TVA applicable au transport de voyageurs, passée de 5,5 % à 7 % au 1er janvier 2012, puis augmentée à 10 % au 1er janvier 2014[58]. Cette hausse de TVA a pesé sur la hausse tarifaire moyenne[59] prise en compte dans la formule d'indexation, dès lors que le SYTRAL a fait le choix de la répercuter sur le client.

Pourtant, d'une part, dans la formule initiale, le coefficient alpha était déjà supposé tenir compte d'une faible inflation en prenant justement une valeur inférieure à l'unité (0,995) lorsque l'inflation était inférieure de plus de 1% à la hausse tarifaire, amortissant d'autant l'écart entre les deux. D'autre part, la modification consistant à considérer la hausse tarifaire hors taxes dans la hausse tarifaire de la formule et la hausse tarifaire toutes taxes comprises pour le calcul d'alpha tel qu'initialement prévu, aurait sans doute permis de tenir compte de cette conjoncture économique, sans qu'il soit besoin en outre de redéfinir alpha dans un sens permettant de le diminuer et donc de réduire sensiblement l'engagement de recettes dû par le délégataire.

Dans ces conditions, la redéfinition du coefficient alpha, dès lors qu'elle a *in fine* permis au délégataire d'économiser 28 M€ de recettes à reverser au SYTRAL et non pas 10 M€ comme estimé ex ante, a excédé la simple compensation du choix de répercuter la double hausse de la TVA sur les usagers.

Enfin et par voie de conséquence, la modification de la formule de révision de l'engagement de recettes introduite par cet avenant a permis au délégataire de réduire *in fine* sa perte sur le différentiel entre l'engagement de recettes et les recettes réelles.

Cet avenant a été approuvé à l'unanimité par le comité syndical (délibération 14.023 du 13 mars 2014 et compte rendu), mais les membres du comité syndical n'ont pas bénéficié d'une présentation claire des effets de cette modification.

Par ailleurs, l'avenant n° 3 aménage à nouveau les dispositifs d'incitation financière et qualité, avec un impact net estimé à environ 5 M€[60] :

- au titre de leur application, il arrête les montants de différents malus pour l'année 2013 (§ 23). Par exemple, le montant arrêté « *sur le volet du dispositif de qualité de service aux clients* », c'est-à-dire le montant de malus qualité net, est fixé à 782 k€ ;
- au titre de la définition du dispositif de mesure de la qualité de service (§ 20), il n'est pas procédé à la hausse prévue par l'annexe 5 de la convention 2011-2016 des seuils des objectifs pour les années 2014 à 2016 (dont certains ont même déjà été réduits par l'avenant n° 2, jusqu'à six points de pourcentage par exemple pour la régularité des lignes T1 et T2 et des bus).

2.1.6.1.4- L'avenant n° 4

L'impact financier net de l'avenant n° 4 du 29 juin 2015 a été estimé par le SYTRAL à 12,5 M€ lors de sa conclusion. Il est imputable principalement aux éléments suivants :

- optimisations d'offre kilométrique (impact CF de + 1 030 k€ et impact ER de – 88 k€) ;
- réfaction de la contrepartie forfaitaire 2014 (impact CF de + 1 667 k€) ;
- transport scolaire par car - phase 3 - (impact CF de + 5 680 k€) ;

[57] Le mécanisme prévu vise ainsi à lisser l'impact des variations de l'inflation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Kéolis Lyon précise ainsi que « *la formule de calcul de l'alpha fonctionne de façon symétrique en ce qu'elle offre au délégant une protection contre une inflation à la hausse et au délégataire contre une inflation à la baisse.* »

[58] Cf. article 279 du code général des impôts (CGI).

[59] Au moins toutes taxes comprises (TTC). Ainsi, cette hausse tarifaire moyenne prise en compte, qui est pondérée par la quantité de titres vendus, s'est située à + 3,29 %, + 1,96 % et + 4,59 % pour les années 2013 à 2015, contre une inflation, telle que définie par la formule, respectivement à + 0,74 %, + 0,41 % et + 0,03 % [cf. annexe 9].

[60] D'après le rapport de présentation au comité syndical de la délibération 14.023, en faisant la somme de l'impact sur l'application des IF (2 847 k€) et de l'impact des modifications du dispositif qualité (2 100 k€).

- conditions d'utilisation des titres unitaires (impact ER de - 1 756 k€) ;
- traitement des abonnements scolaires suite à la reprise du périmètre SMTR par le SYTRAL (impact engagement de recettes de - 1 607 k€).

Concernant les incitatifs financiers, l'avenant n° 4 renonce, « *exceptionnellement* », à l'application de certains malus financiers (sur le taux de contrôle, le délai moyen mensuel d'intervention et le taux de réserve) pour un montant total de 280 k€ sur l'année 2014, sans explication particulière[61], et fixe par ailleurs le montant des incitatifs financiers pour cette année (§ 10). Il s'agirait d'une décision personnelle de la présidence d'alors.

2.1.6.1.5- L'avenant n° 5

L'avenant n° 5 de mai 2016, d'un impact financier de l'ordre de 7,5 M€, a principalement pris en compte les éléments suivants :

- l'extension du PTU du réseau TCL à la communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL) ;
- les impacts des attentats de 2015 sur la fréquentation et les recettes du réseau (baisse de 1,9 M€ de l'engagement de recettes, et de 1,6 M€ en net par rapport à la contrepartie forfaitaire) ;
- l'exploitation de la desserte du Grand Stade.

Comme les autres avenants, il fixe le montant des pénalités associées au dispositif qualité du titre VI de la convention pour l'année 2015 (§ 9).

2.1.6.1.6- L'avenant n° 6

L'avenant n° 6 de juin 2017, postérieur à la fin de la convention et dont l'impact financier s'est élevé à 4 M€ environ, a eu pour objet principal :

- la fermeture des parcs relais de Rilleux-Semailles et de la gare de Villeurbanne ;
- la prise en charge des coûts de la desserte du Grand Stade durant l'Euro 2016 de football (+ 1,6 M€ de contrepartie forfaitaire) ;
- la réfaction de la CF 2016 et l'application des incitatifs financiers (+ 1,5 M€ de contrepartie forfaitaire).

2.1.6.2- L'impact global des avenants

2.1.6.2.1- Des avenants favorables au délégataire

Le SYTRAL explique la nécessité de recourir à des avenants visant à alléger la contrainte sur le délégataire, principalement par une « *rupture de la relation de confiance* »[62] entre les parties en début de contrat, cristallisée sur l'application des sanctions et des incitations financières, dont les causes semblent avoir tenu tant à la fixation d'objectifs difficilement atteignables dans la convention initiale qu'aux difficultés conjoncturelles rencontrées par le délégataire.

Ce dernier a ainsi eu à rediscuter de ces conditions. Cet assouplissement était alors indispensable pour ne pas mettre en péril l'exploitation par Kéolis, selon le SYTRAL.

L'impact financier prévisionnel total net des avenants à la DSP TCL 2011-2016 s'est élevé à un peu plus de 78 M€, soit 4 % du montant total du contrat (évalué à la CF totale prévue par le contrat, qui représente 1 961 M€)[63].

[61] En 2016, dans des conditions semblables, ces mêmes malus financiers ont été entièrement appliqués à l'exercice 2015.
[62] P 17 du Rapport « *Etat des lieux DSP* » AVD Consulting du 27 septembre 2013.
[63] Ce qui correspond d'ailleurs à 300 k€ près à l'impact financier global des avenants 1 à 6 évalué à 78 087 k€ par le rapport de présentation de l'avenant 6 au comité syndical (rapport au CS n° 17.025), soit 3,98 % du contrat.

Aussi, il a été estimé que n'était pas atteint le seuil de 5 % d'augmentation du montant global de la convention de DSP prévu par l'article L. 1411-6 du CGCT, au-delà duquel tout projet d'avenant doit être d'abord soumis pour avis à la CDSP[64].

Tableau n° 9 : Impact financier prévisionnel global des avenants DSP TCL 2011-2016

En k€ HT		2011	2012	2013	2014	2015	2016	*Total*
Avenant 1 décembre 2011	CF	+ 278	+ 366	+ 330	+ 334	+ 334	+ 336	*+ 1 978*
	ER	+ 92	+ 123	+ 131	+ 130	+ 130	+ 129	*+ 735*
Avenant 2 mars 2013	CF	+ 3	+ 197	+ 1 762	+ 1 833	+ 2 218	+ 1852	*+ 7 865*
	ER	+ 2	- 3 423	- 2 901	+ 747	+ 4 316	+ 4 351	*+ 3 092*
Avenant 3 mars 2014	CF			+ 7 546	+ 7 868	+ 7 868	+ 7 868	*+ 31 150*
	ER			- 2 897	- 3 645	- 4 431	- 5 045	*- 16 017*
Avenant 4 juin 2015	CF			- 104	+ 3 808	+ 3 121	+ 2 816	*+ 9 641*
	ER				- 626	- 1 586	- 1 594	*- 3 806*
Avenant 5 mai 2016	CF					+ 3 376	+ 1 957	*+ 5 333*
	ER					- 2 002	- 281	*- 2 283*
Avenant 6 juillet 2017	CF						+ 4 012	*+ 4 012*
	ER						- 110	*- 110*
Total net (CF – ER)		***187***	***3 863***	***15 201***	***17 237***	***20 490***	***21 391***	***78 369***

Source : rapports de présentation des avenants au comité syndical

2.1.6.2.2- Un impact sous-évalué

Quand bien même la plupart des modifications consistent en des forfaits, l'incidence financière réelle de ces avenants a sans doute été supérieure car elle a été sous-évaluée en raison des éléments suivants :

- certaines clauses des avenants n'ont pas fait l'objet d'une estimation dans le calcul de l'impact financier de l'avenant alors même qu'une telle estimation était possible (cf. *supra* les neutralisations en 2011 des incitatifs financiers par l'avenant n° 1) ;
- certaines modifications ont fait l'objet d'une estimation partielle. C'est par exemple le cas des optimisations d'offre kilométrique, visant à rationaliser le réseau, prévues par l'avenant n° 4 (§ 6) : l'impact net sur le montant de la contrepartie forfaitaire d'environ 1,1 M€ n'est que celui au titre de l'année 2014, celui des années postérieures n'étant pas estimé[65] ;
- en tout état de cause, même lorsque l'estimation a été réalisée *ex ante*, il n'y a pas eu d'évaluation *ex post* de l'incidence réelle. Or, comme en témoigne le cas susmentionné de la modification de la formule d'indexation de l'engagement de recettes par linéarisation du coefficient alpha, l'écart entre les deux estimations peut avoir été important.

[64] Commission de délégation de service public.

[65] Voir le rapport du prestataire d'expertise financière du 18 février 2016 sur la partie finances du rapport annuel du délégataire 2015, pages 8, 29 (« *L'article 6 de l'avenant n° 4 de la convention de DSP accorde au délégataire la mise en place de mesures d'optimisation de l'offre kilométriques visant à rationaliser le réseau. Ces mesures doivent être autorisées par l'Autorité Organisatrice. L'impact de ces mesures a pour conséquence de diminuer l'offre kilométrique de manière ciblée et importante. L'impact financier de ces mesures est calculé à partir du mécanisme des fiches d'adaptation d'offre tel que précisé à l'article 8 de l'avenant n° 3 à la convention. Toutefois, il a été conclu entre le délégataire et l'Autorité Organisatrice que la contrepartie forfaitaire versée au délégataire n'est pas réduite pendant une durée de 16,5 mois à partir de la mise en œuvre de la mesure ; l'engagement annuel sur les recettes étant quant à lui immédiatement réduit. De même, les charges d'exploitation du délégataire se voient réduites à partir de la mise en œuvre de la mesure. La réfaction de la contrepartie forfaitaire de 16,5 mois a donc un impact positif sur le résultat du délégataire, à hauteur de 3,2 M€, donnée approximative, KEOLIS Lyon n'ayant pas souhaité nous communiquer son analyse précise de l'incidence de cette mesure sur le résultat de l'exercice.* ») et 51 (« *effet année pleine du maintien de la contrepartie forfaitaire au titre de la réfaction de 16,5 mois ; impact des mesures d'optimisation d'offre 2014 à compter de leur mise en œuvre, pour 1,1 M€ ; maintien de la contrepartie forfaitaire des mesures d'optimisation 2015 pour 3,9 M€* ».)

Or la computation des prévisions faites lors de la conclusion de chaque avenant a été prise en compte pour apprécier la situation par rapport au seuil de 5 % lors de la conclusion du dernier avenant, alors qu'une évaluation réelle était d'autant plus réalisable que ce dernier avenant a été pris après la fin de la DSP.

Dans ces conditions, l'effet des avenants, même sous-évalué car non rectifié a posteriori, a été relativement important. Il est particulièrement visible en matière de pénalités afférentes au système qualité : tous les avenants ont modifié le montant des incitatifs financiers et amendé le dispositif, alors même que le contrat, qui pose le principe d'une exploitation par le prestataire à ses propres risques, stipulait clairement que « *les montants des incitations financières (bonus et malus) sont fixes durant toute la durée de la présente Convention et ne sont donc pas révisés* » (article 58 convention 2011, cf. *infra*).

La chambre constate ainsi que les estimations de l'impact des avenants auraient dû être actualisées. Elle recommande donc d'évaluer la totalité des impacts prévisionnels des futurs avenants aux DSP et d'en mesurer ensuite les impacts effectivement réalisés, afin d'en informer le comité syndical.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur considère que certaines évaluations ont été effectuées ; il souscrit à la nécessité d'y procéder systématiquement.

Kéolis Lyon précise que le délégant peut s'abstenir d'appliquer les pénalités. La chambre observe que ce dernier s'était néanmoins formellement engagé à les maintenir.

2.1.6.3- La régularisation financière par la facture annuelle

Une régularisation financière est prévue pour tenir compte des ajustements relatifs à toutes les natures de charges et de produits dont les principaux sont ceux précédemment décrits comme venant s'imputer sur la contrepartie forfaitaire et de l'engagement de recettes (articles 85 convention 2011 et 88 convention 2017).

Cette régularisation repose sur l'actualisation de la contrepartie forfaitaire et de l'engagement de recettes.

Pour ce faire, le délégataire présente, au plus tard le 15 février de l'exercice suivant, une facture de régularisation qui tient compte de tous ces éléments. Outre ses propres services de contrôle, le SYTRAL fait appel à un prestataire, titulaire du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'expertise financière, pour procéder aux vérifications et proposer, le cas échéant, des ajustements des montants proposés par le délégataire.

La régularisation de la facture annuelle est ensuite validée par délibération du comité syndical avant le 31 juillet de l'exercice suivant. Il est enfin procédé à son règlement, qui porte uniquement sur des soldes puisque la contrepartie forfaitaire et l'engagement de recettes font déjà l'objet d'acomptes mensuels.

A titre d'exemple, la facture définitive 2017 présentée par le délégataire chiffre les charges d'exploitation à 376,8 M€, compte tenu de 139 k€ d'ajustements à la baisse tels que l'indexation (prix du gazole, de l'électricité), l'impact des nouveaux taux de CICE[66] et TICPE, le recalage de l'offre kilométrique, le remplacement anticipé des démarreurs des autobus Citelis, le malus qualité, et de 1,6 M€ d'intéressement sur recettes d'exploitation. Le comité syndical du 22 juin 2018 a ainsi validé une contrepartie forfaitaire définitive pour 2017 de 367,3 M€, des pénalités qualité de 284 k€, des charges d'exploitation commune T3/Rhônexpress à la charge du SYTRAL de 1,2 M€, une CET à la charge du SYTRAL de 7,7 M€, soit un total de 376,6 M€.

[66] Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Son taux est passé de 7 % des rémunérations versées par l'entreprise en 2017 à 6 % en 2018.

2.1.6.4- L'avenant n° 1 à la convention de la DSP 2017-2022

Conformément à la convention, un avenant a été pris le 30 mai 2018 pour fixer à 220,7 k€ la référence R16 (le niveau des recettes de 2016, compte tenu notamment de l'impact de travaux comme le C3), servant de base au calcul des engagements de recettes de toute la DSP suivant la formule de l'article 72. L'engagement de recettes en est diminué de 153 k€ sur la DSP. Le total des engagements de recettes s'élève à 1 415 M€.

Cet avenant est aussi l'occasion de tenir compte des évolutions liées aux éléments économiques de l'offre, qui impactent la contrepartie forfaitaire : modifications du montant des amendes, coût de la fête des Lumières (300 k€ par an), et principalement de :

- la diminution du taux du CICE, qui aboutit à réduire par compensation la contrepartie forfaitaire de 7 M€ sur l'ensemble de la DSP.

Tableau n° 10 : Réduction de la contrepartie forfaitaire par la diminution du taux de CICE (k€)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	DSP
- 1 191	- 1 175	- 1 167	- 1 183	- 1 183	- 1 193	- 7 092

Source : avenant n° 1

- la modification de l'offre kilométrique entre l'offre de référence initiale et l'offre réelle constatée début 2017, qui réduit la CF de 5,8 M€ sur l'ensemble de la DSP ;

Tableau n° 11 : Réduction de la contrepartie forfaitaire par la baisse de l'offre kilométrique de référence 2017 (k€)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	DSP
- 978	- 978	- 978	- 978	- 978	- 978	- 5 871

Source : avenant n° 1

- la fermeture de trois parcs relais (La Duchère, Rillieux-Semailles, gare de Villeurbanne), qui réduit les contreparties forfaitaires de 500 k€ sur l'ensemble de la DSP.

Le total de la contrepartie forfaitaires est ainsi diminué de 13,4 M€.

2.1.7- La gestion du patrimoine

2.1.7.1- La redevance domaniale

Le montant de la redevance domaniale, due par le délégataire au SYTRAL au titre de l'occupation du domaine public, n'était fixé qu'à 1 € symbolique annuel dans la DSP 2011-2016 (art. 49.5), et est désormais de 1 M€ par an dans la DSP 2017-2022 (art. 51.4).

Or cette redevance[67], d'une part, doit tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) et, d'autre part, doit voir son montant et son mode de calcul justifiés dans la convention de DSP[68].

[67] Prévue à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) en vigueur depuis le 1er juillet 2006.
[68] Article L. 1411-2 du CGCT en vigueur de 1996 à 2016, repris depuis à l'article 31 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Elle doit s'apprécier dans le cadre de l'économie générale du contrat, comme le prévoit désormais explicitement l'article L. 2125-1 du CGPPP depuis sa révision par l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques[69]. Le SYTRAL, considère ainsi que la fixation d'une redevance domaniale respectant ces exigences législatives aurait été peu pertinente économiquement dès lors que le délégataire l'aurait intégralement répercutée dans le montant de CF qu'il aurait exigé, voire aurait engendré des surcoûts, notamment financiers, car intégrée dans le calcul de la marge prévisionnelle du délégataire candidat.

Cependant, l'éventuelle faible pertinence économique résultant de l'application de la loi à un cas particulier ne dispense pas de s'y conformer. Les modalités de fixation de la redevance domaniale ont méconnu la réglementation.

D'une part, la fixation à 1 € symbolique ne permettait pas de tenir compte des avantages de toute nature procurés au délégataire. A cet égard, le passage à une redevance d'1 M€, dont le quantum correspondrait au quart du résultat prévisionnel du délégataire, constitue une évolution positive pour le respect du droit.

D'autre part, ni le montant, ni le mode de calcul de cette redevance domaniale ne sont justifiés dans les deux conventions de DSP[70]. Le même constat s'applique à la redevance domaniale fixée dans la nouvelle DSP du réseau Libellule, passée par le SYTRAL et portant sur la période 2016-2021 (l'article 49.5 de ce contrat fixant simplement la redevance à 25 000 €).

La prochaine convention devra en justifier le montant, notamment par son mode de calcul, et prendre en compte les avantages de toute nature procurés au délégataire.

2.1.8- Bilan du contrat de DSP 2011-2016

2.1.8.1- Le bilan financier

2.1.8.1.1- La facture annuelle

La facture payée par le SYTRAL pour le réseau TCL est constituée de la contrepartie forfaitaire réelle (dite ajustée), pondérée par les indicateurs de qualité et augmentée du coût de l'exploitation commune de la ligne T3/Rhônexpress et de la CET.

- Les règles contractuelles

Les recettes reçues par le SYTRAL pour le réseau TCL sont composées de l'engagement de recettes ajusté à la hausse selon l'indexation et la prise en compte des nouveaux projets, et à la baisse par l'impact des avenants à partir de 2013.

Tableau n° 12 : Facturation annuelle DSP 2011-2016 selon contrat

En k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
CF de base indexée	333 664	336 538	337 095	355 827	332 450	328 433	*2 024 007*
Aménagements & évolution du patrimoine	- 160	- 355	- 99	- 632	634	246	*- 366*
Intégration nouveaux projets	391	559	3 359	7 526	8 027	8 251	*28 113*
Avenants	8	59	7 873	11 382	11 986	16 573	*47 881*
Modifications de l'offre	4 928	8 961	8 333	10 270	10 735	6 814	*50 041*
Ajustements quantité du service rendu	- 996	- 1 160	- 775	- 328	- 510	- 884	*- 4 653*
Sous total CF ajustée	337 836	344 601	355 786	364 045	363 322	359 432	*2 125 022*

[69] « *Lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance mentionnée au premier alinéa sont fonction de l'économie générale du contrat.* »

[70] Le SYTRAL expose ainsi cette absence de justification dans les contrats : « *Nous n'avons fait figurer ni leur mode de détermination, ni leur justification dans la convention, cette information ne nous semblant pas avoir d'impact sur les obligations réciproques des deux parties*. »

En k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Indicateurs qualité	- 2 176	- 1 574	- 1 668	- 1 278	- 829	- 532	*- 8 057*
Biens de reprise	0	0	- 248	0	0	0	*- 248*
Programme annuel d'études	75	253	283	295	121	180	*1 207*
Innovations & nouvelles technologies	0	0	- 144	- 297	- 7	0	*- 448*
Exploitation commune T3/ RhônExpress	1 146	1 234	1 213	1 123	1 243	1 360	*7 319*
CET	7 354	7 461	7 648	7 659	7 685	7 623	*45 430*
Total facture TCL	***344 235***	***351 976***	***362 871***	***371 546***	***371 534***	***368 063***	***2 170 225***
En matière de recettes (ER) :							
ER de base (y/c avenant 2)	176 537	185 953	194 758	205 352	213 480	217 282	*1 193 362*
Aménagements & évolution du patrimoine	- 192	- 594	- 688	- 326	- 343	- 275	*- 2 418*
Intégration nouveaux projets	548	1 250	2 896	6 900	8 552	9 660	*29 806*
Indexation	- 53	2 095	4 995	1 314	5 409	8 795	*22 555*
Modifications de l'offre	- 22	192	380	- 384	243	202	*611*
Impact force majeure	- 172	- 199	- 218	0	0	0	*- 589*
Avenants	0	0	- 1 592	- 2 064	- 5 487	- 4 186	*- 13 329*
ER ajusté final	***176 646***	***188 698***	***200 532***	***210 792***	***221 854***	***231 478***	***1 230 000***
Recettes réelles issues des ventes	175 119	185 356	198 412	201 395	210 943	219 450	*1 190 675*
Différentiel recettes	- 1 527	- 3 342	- 2 119	- 9 397	- 10 911	- 12 027	*- 39 323*

Source : SYTRAL

Le montant annuel de la facture payée par le SYTRAL pour le réseau TCL s'est donc stabilisé autour de 370 M€ de 2014 à 2016, avec un taux de croissance annuel moyen de 1,35 % de 2011 à 2016.

Cette croissance contenue a été essentiellement portée par celle de la contrepartie forfaitaire ajustée (+ 1,25 %), dont le dynamisme provient surtout de l'intégration de nouveaux projets, des avenants et des modifications de l'offre dont le cumul, sur la durée du contrat, représente respectivement 1,3 %, 2,2 % et 2,3 % de la facture totale. Ainsi, c'est l'accroissement du périmètre de l'offre du réseau qui explique la légère hausse de la facture correspondante. Les coûts liés au réseau TCL ont été bien maîtrisés sur la durée du contrat 2011-2016.

En revanche, les recettes du réseau pour le SYTRAL ont augmenté à un rythme plus élevé puisque le taux de croissance annuel moyen de l'engagement de recettes final a atteint 5,56 % sur la période, supérieur à celui de l'engagement de recettes initialement prévu (+ 4,24 %), du fait de l'effet positif net sur les recettes des nouveaux projets intégrés. Il a été aussi supérieur à celui des recettes réelles (+ 4,62 %) en raison de l'incapacité du délégataire à faire correspondre ces recettes effectives à un engagement de recettes manifestement ambitieux.

En effet, faute d'avoir pu atteindre cet objectif de recettes auquel il s'était engagé, ne serait-ce qu'une seule année au cours de la période, le délégataire a assumé le différentiel de recettes, conformément aux stipulations contractuelles, ce qui lui a fait perdre plus de 39 M€ à ce titre.

- Les ajustements non contractuels

L'élaboration des factures annuelles a pu amener à ne pas appliquer strictement les règles contractuelles. Il en est ainsi des ajustements sur la quantité de service rendu dans la facture annuelle 2011.

Ainsi, alors que l'article 74.1 de la convention 2011 stipulait que *« L'Autorité Organisatrice ne supporte aucune conséquence financière des faits de grève du personnel en charge de l'exécution de la présente Convention »*, la direction générale a donné son accord[71], pour compenser les kilomètres supplémentaires de bus articulés que Keolis avait réalisés en remplacement d'une grève des tramways (4 757 kms), diminuant de 13 699 € la réfaction due pour les kilomètres non effectués pour cause de grève, ainsi finalement fixée à 149 127 € dans la facture annuelle régularisée (délibération CS 12.102 et document de travail Excel sur la régularisation de la facture 2011).

Cet ajustement de la contrepartie forfaitaire, en appliquant le contrat, aurait donc dû être porté à 162 826 € pour l'année 2011. Cette réduction de la réfaction augmente la contrepartie forfaitaire, et donc les charges pesant sur le SYTRAL. Même si le montant en jeu (14 k€) est faible au regard de la contrepartie forfaitaire ajustée finale 2011 (337,8 M€), la direction générale du SYTRAL n'est pas compétente pour prendre seule ce type de décision sur l'application de la convention de DSP et la contrepartie forfaitaire, sans en informer le comité syndical.

Il en est de même d'un accord verbal[72] de 2012 entre la direction générale et celle de Keolis Lyon pour fixer à hauteur de 3 035 k€ le montant global pour 2011 du bonus/malus qualité et services non assurés par le délégataire. Le service financier du SYTRAL n'en a appris l'existence que par un mail de réponse du responsable du contrôle de gestion de Keolis Lyon suite à une incompréhension de la facture du délégataire.

Ce plafonnement, non contractuel, a été coûteux pour le SYTRAL (cf. tableau n° 13). En effet, comme le malus qualité net s'est élevé pour 2011 à 2 176 k€, et que Keolis Lyon a également pris en compte dans ce plafond la réfaction à sa charge en raison des aléas externes et de la force majeure (302 k€ dans sa facture initiale), la réfaction pour services non assurés (grève) a été fixée par négociation à 533 k€, au lieu, en application stricte, de 867 k€ (système de calcul GPKM distance parcourue) ou de 1 630 k€ (système AMELIE). Ce plafonnement de fait a induit une moindre réduction de la contrepartie forfaitaire à la charge du SYTRAL à hauteur de 359 k€ au moins, ou de 1 122 k€ au plus.

La facture régularisée a suivi ces orientations de plafonnement présentes dans la facture initiale, modulo un transfert de 23 k€ entre les aléas externes et les services non assurés.

Tableau n° 13 : Minoration de la réduction de la contrepartie forfaitaire en 2011 DSP TCL

Année 2011 K€	**Facturation initiale Keolis Lyon (15/02/2012)**	**Valorisation SYTRAL = facture finale**	**Montant théorique (application stricte)**
Ajustements quantité du service rendu totaux (1)	**- 1 005**	**- 996**	**- 1 355 ou - 2 118**
Dont kms non effectués pour cause de grève	- 149	- 149	- 163
Dont aléas externes & force majeure	- 302	- 325	- 325
Dont services non assurés du fait du délégataire	- 557	- 533	- 867 ou - 1 630
Malus net qualité (2)	- 2 176	- 2 176	- 2 176
Total (1) + (2)	- 3 181	- 3 172	- 3 531 ou - 4 294

Source : facture annuelle régularisée 2011 (délibération n°12.102 du CS du 5 juillet 2012), échanges courriels 23 mars 2012

En conclusion, la direction générale (sans en informer le comité syndical) a décidé d'accorder au délégataire une moindre réduction d'au moins 359 k€ de la contrepartie forfaitaire par rapport à la stricte application du contrat de DSP, au titre des ajustements de la quantité du service rendu et pour l'année 2011.

[71] Mail du directeur adjoint en charge des finances du 15 juin 2012.
[72] Mail du responsable du contrôle de gestion de Keolis Lyon au directeur adjoint en charge des finances du 23 mars 2012.

Ce montant ne représente qu'environ 0,1 % du total de la contrepartie forfaitaire due par le SYTRAL au délégataire en 2011. Le comité syndical aurait néanmoins dû être informé de cette renonciation à une diminution des charges.

En 2011, le résultat net de Keolis Lyon a été de 944 k€ avant impôts. La moindre réduction de la contrepartie forfaitaire lui a donc permis de doubler son résultat net.

Alors que l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, considère que les décisions d'appliquer ou non des réfactions sur le montant de la contrepartie forfaitaire sont liées à l'exécution du contrat de DSP, pour lesquelles le président a reçu délégation par la délibération du 8 juillet 2010 portant attribution de la DSP, la chambre rappelle la nécessité d'informer le comité syndical et de recueillir son accord pour toutes les réductions de recettes et augmentations de charges, particulièrement celles dérogeant aux dispositions contractuelles, qui sont par ailleurs susceptibles de constituer une charge indue.

2.1.8.1.2- L'économie générale du contrat

- Un déficit d'exploitation maîtrisé

Le dynamisme des recettes et la relative maîtrise des charges ont favorisé la réduction du déficit d'exploitation à mesure que la couverture des charges par les recettes progressait.

Le déficit d'exploitation du réseau TCL, du point de vue du SYTRAL, a été sensiblement réduit au cours du contrat 2011-2016, diminuant de plus de 160 M€ annuels en début de contrat à moins de 140 M€ en fin de contrat. Il a ainsi baissé en moyenne de 4 % par an[73].

Ce déficit d'exploitation n'est pas exhaustif dans la mesure où il ne prend pas en compte certains éléments résiduels affectables à l'exploitation du réseau, aussi bien en charges (coût des services affrétés, certains coûts d'entretien et de maintenance etc.) qu'en produits (recettes de publicité, redevances des commerçants installés dans le métro). En outre, ce déficit ne représente que les charges du contrat pour le SYTRAL, et la totalité des charges du délégataire.

Tableau n° 14 : Conditions d'exploitation DSP TCL 2011-2016

k€ HT	2011	2012	2013	2014	2015	2016	*Total*
CF de base initiale (66.1 + 50.1)	333 664	330 295	327 436	325 603	322 767	321 049	*1 960 814*
ER de base initial (67)	176 537	189 453	198 258	205 352	209 980	213 782	*1 193 362*
ER / CF initial	52,91 %	57,36 %	60,55 %	63,07 %	65,06 %	66,59 %	*60,86 %*
Indexation CF	0	6 243	9 659	10 224	9 683	7 384	*43 193*
Indexation ER	- 53	2 095	4 995	1 314	5 409	8 795	*22 555*
CF ajustée finale*	337 836	344 601	355 786	364 045	363 322	359 432	*2 125 022*
Facture TCL finale (FF)	344 235	351 976	362 871	371 546	371 534	368 063	*2 170 225*
ER final	176 646	188 698	200 532	210 792	221 854	231 478	*1 230 000*
Recettes réelles (RR)	175 119	185 356	198 412	201 395	210 943	219 450	*1 190 675*
Différentiel recettes	- 1 527	- 3 342	- 2 119	- 9 397	- 10 911	- 12 027	*- 39 323*
ER / CF ajustée finale	52,29 %	54,76 %	56,36 %	57,90 %	61,06 %	64,40 %	*57,80 %*
ER final / FF	51,32 %	53,61 %	55,26 %	56,73 %	59,71 %	62,89 %	*56,59 %*
Déficit d'exploitation SYTRAL (ER final – FF)	167 589	163 278	162 339	160 754	149 680	136 585	*940 225*
RR / CF ajustée finale*	51,84 %	53,79 %	55,77 %	55,32 %	58,06 %	61,05 %	*56,03 %*
Déficit d'exploitation corrigé (RR – CF ajustée finale*)	162 717	159 245	157 374	162 650	152 379	139 982	*934 347*

* Prendre la CF finale permet de neutraliser la CET, dont le montant équivaut à la différence avec la facture totale.
Sources : pour les montants initiaux (3 premières lignes), voir contrat ; pour tous les autres, voir la facture annuelle.

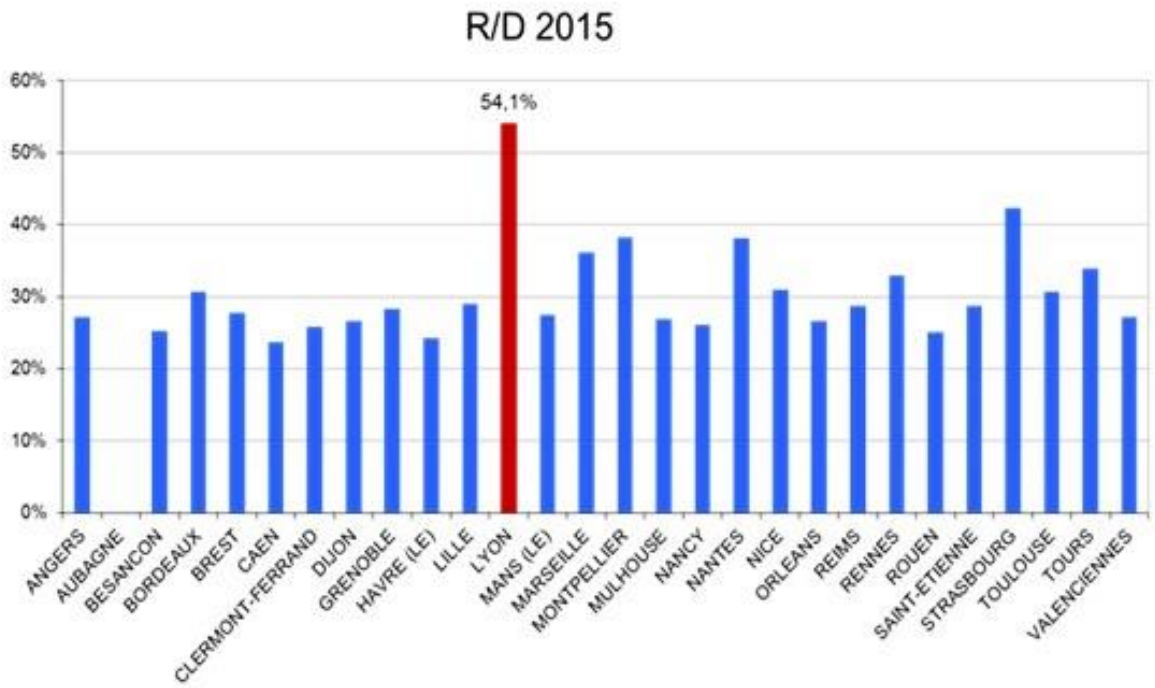
[73] Ou de 3 % par an en corrigé en neutralisant le différentiel de recettes à la charge du délégataire et la contribution économique territoriale à la charge du délégant.

➢ Un niveau de couverture des dépenses par les recettes d'exploitation très élevé

Conformément à la stratégie du SYTRAL, le taux de couverture des charges par les recettes d'exploitation a ainsi nettement progressé d'un peu plus de 50 % à un peu plus de 60 % fin 2016, soit un niveau exceptionnellement élevé.

En termes comparatifs, cette réduction du déficit d'exploitation conforte la place du réseau lyonnais comme premier réseau français (hors Paris) en matière de couverture des dépenses par les recettes d'exploitation, étant le seul où ce taux dépasse 50 %, ce qui le rapproche à cet égard d'autres réseaux de transports européens, tels ceux de Copenhague ou de Francfort.

Graphique n° 1 : Couverture des dépenses par les recettes (billetterie +VT) réseau

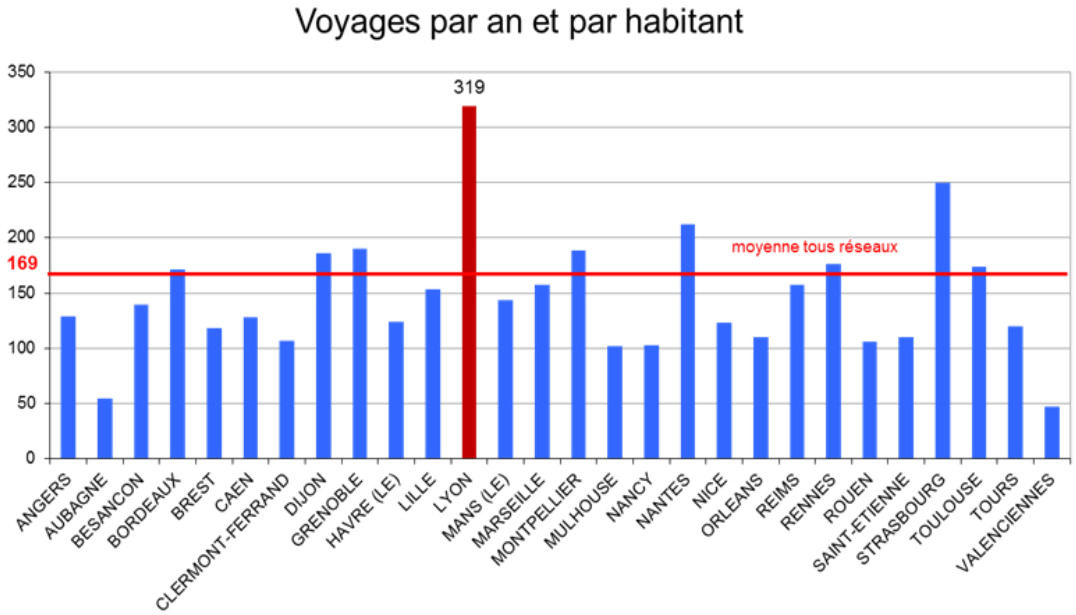


Source : SYTRAL présentation du schéma directeur tarification juin 2017

Les recettes tarifaires par habitant les plus élevées impliquent une participation plus forte qu'ailleurs de l'usager au coût des transports collectifs, même si le nombre de voyages par habitant, lié à la taille et aux caractéristiques du réseau, est également plus élevé. Or la participation des collectivités locales à l'exploitation du réseau, rapportée au nombre d'habitants, est simultanément plus faible qu'ailleurs.

Le SYTRAL et les collectivités qui en sont membres ont progressivement reporté une partie plus importante qu'ailleurs des coûts d'exploitation sur les usagers et les clients de manière plus générale, à travers les recettes de la tarification et du VT.

Graphique n° 2 : Comparaison nombre de voyages par habitant



Source : SYTRAL présentation du schéma directeur tarification juin 2017

Tableau n° 15 : Résultats Keolis Lyon

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CF dont CET	339,8	350,5	362,2	372,7	373,6	373,1	373,3
Bonus	7,9	7,8	8,2	8,4	9,0	9,2	11,6
Bons/malus sur recettes	- 1,5	- 3,9	- 1,5	- 9,2	- 11,2	- 11,9	+ 1,0
Reprises sur amortissements	8,8	7,0	6,6	7,0	6,8	6,8	4,3
Produits d'exploitation	354,6	360,8	377,1	377,9	377,9	377,8	392,9
Consommations	50,0	51,9	53,6	49,1	47,0	44,2	45,1
Charges de services	52,8	58,5	66,6	71,9	71,8	72,5	82,9
dont frais de siège	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1
Charges de personnel	234,0	238,4	244,0	250,5	250,4	249,7	249,6
Charges d'exploitation	353,1	366,6	381,5	390,3	388,5	387,3	394,9
Résultat d'exploitation	1,5	- 5,8	- 4,4	- 12,4	- 10,5	- 9,5	- 1,9
Résultat net	**+ 0,9**	**- 6,1**	**- 0,1**	**- 5,6**	**- 3,7**	**- 2,9**	**+ 5,7**
Millions de voyages	403	424	440	452	455	460	470
Millions de kilomètres réalisés	51,5	56,3	57,4	58,3	57,2	57,1	56,3
Recettes réseau M€ HT	175,1	185,4	198,4	201,4	210,9	219,5	230,4
Effectifs Keolis	4 280	4 368	4 414	4 451	4 488	4 432	4 460
Voyages/habitant	310	326	338	348	350	354	nd
Offre kilométrique Mkm	53,0	56,5	57,7	58,9	57,6	57,6	56,7
Réalisation offre kilométrique	97,1 %	99,5 %	99,4 %	99,0 %	99,1 %	99,0 %	99,2 %

Source : mémos SYTRAL juin 2017 et 2018, rapports annuels du délégataire et liasses fiscales Keolis Lyon

2.1.8.2- Le bilan qualitatif

Le bilan qualitatif du fonctionnement du service est établi à partir :

- des rapports annuels du délégataire (RAD) de 2011 à 2017, dont une synthèse est approuvée chaque année par le comité syndical ;

- du diagnostic de la convention, confié à un consultant extérieur[74] qui a rendu son rapport en septembre 2013 ;
- du bilan intermédiaire de la convention effectué à l'automne 2014, établi dans le cadre de la future dévolution de la gestion du réseau devant intervenir avant fin 2016 (« *revue de DSP* ») ;
- du mémo des réseaux à fin 2017.

Les trois principales difficultés, sont apparues au cours de la période 2011-2016 : le niveau global de qualité requis, la lutte contre la fraude ainsi que la gestion des pénalités et des manquements.

Les difficultés de la lutte contre la fraude sont persistantes et les résultats sont limités. Le contrôle de l'exploitation du réseau, notamment en termes de suivi de l'offre kilométrique, a été nettement amélioré par le SYTRAL grâce à la mise en place de l'outil AMELIE en 2011.

2.1.8.2.1- L'exploitation du réseau : offre kilométrique et fréquentation

Le SYTRAL définit contractuellement une offre kilométrique théorique que le délégataire doit réaliser. Pour différentes raisons imputables ou non au délégataire (grèves, manque de personnel ou de matériel, absentéisme, retard de circulation, neige ou verglas, accident…) cette offre n'est pas toujours effectuée en totalité. Une réfaction est alors opérée sur la facture du délégataire. Elle correspond au principe du service fait : l'absence de réalisation de l'offre kilométrique entraîne la réfaction des coûts d'énergie, de maintenance et de conduite correspondants.

Tableau n° 16 : Offre kilométrique DSP TCL 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
OFFRE KILOMETRIQUE (en milliers de kms)							
Bus (surface) réguliers	39 306	43 777	44 147	43 929	42 864	42 540	*256 563*
Surface autres*	1 442	1 706	1 897	2 319	2 300	2 593	*12 257*
Tramway	4 289	4 373	4 967	5 429	5 379	5 398	*29 835*
Métro	6 319	6 292	6 292	6 547	6 488	6 417	*38 355*
Funiculaire	123	123	118	123	121	121	*729*
Total réalisé (A3)	51 479	56 271	57 421	58 347	57 152	57 069	*337 739*
Total théorique (A2)	53 015	56 581	57 795	58 932	57 678	57 669	*341 670*
Taux de réalisation de l'offre	97,1 %	99,5 %	99,4 %	99,0 %	99,1 %	99,0 %	*98,8 %*
FREQUENTATION (millions de voyages)							
Surface	148	159	165	168	170	166	*976*
Métro/funiculaire	195	200	202	201	200	203	*1 201*
Tramway	60	65	73	82	86	91	*457*
Total réseau TCL	403	424	440	452	455	460	*2 634*
VOYAGES/KM	7,83	7,53	7,66	7,75	7,96	8,06	*7,80*

Source : Mémo des réseaux à fin 2017. Surface autres* = scolaires surtout + remplacement, événements et TAD.

L'offre kilométrique réalisée a augmenté entre 2011 et 2012 puis s'est stabilisée autour de 57 Mkm par an sur l'ensemble du réseau à partir de 2012, conformément à la trajectoire définie par le SYTRAL, permettant ainsi d'atteindre d'excellents taux de réalisation de l'offre théorique, supérieurs ou égaux à 99 %.

[74] Dans le cadre du marché de prestations à bons de commande (procédure adaptée) n° 13S0069 « *assistance, études et conseils relatifs à la convention DSP 2011-2016 du réseau TCL et aux évolutions futures du cadre contractuel* ».

La forte augmentation de l'offre totale réalisée entre 2011 et 2012 (+ 9,3 %) provient essentiellement de celle de l'offre de surface régulière (+ 11,4 %), qui correspond principalement au projet de redéploiement Atoubus[75], mis en place à partir de septembre 2011 et dont 2012 a ainsi été la première année pleine de fonctionnement.

Le précédent rapport de la chambre avait fait état des difficultés du suivi de l'offre kilométrique liées au fait que la comptabilisation des kilomètres effectués était réalisée par le délégataire lui-même et dont un audit avait révélé en 2007 les surévaluations. Le SYTRAL a depuis renforcé son suivi avec la mise en place en 2011 de l'outil AMELIE[76], dispositif de comptabilisation plus fiable car adossé à des systèmes embarqués dans les autobus. AMELIE a permis de relever des écarts auparavant inaperçus et dont l'impact, généralement favorable au délégataire, pouvait être important[77].

Enfin, la fréquentation du réseau sur la durée du contrat a globalement accompagné cette extension de l'offre et a même été encore plus dynamique: son taux de croissance annuelle moyen s'est ainsi élevé à 2,7 % par an (contre 2,1 % pour l'offre réalisée), ce qui indique l'attractivité croissante du réseau TCL.

2.1.8.2.2- Le dispositif qualité et la gestion des pénalités et manquements

Le rapport de diagnostic de la DSP réalisé en 2013 par le consultant extérieur, précité, a souligné la sensibilité du niveau de qualité requis, au moins dans les premières années d'exécution de la convention 2011-2016. En effet, il a été estimé que ce niveau pouvait parfois dépasser les attentes des clients et était trop élevé. Or ces objectifs de qualité, assortis d'incitatifs financiers, ont été difficiles à atteindre par le délégataire, qui a de surcroît fait face à une situation conjoncturelle défavorable matérialisée par une fréquentation moins importante que prévue au début du contrat. Par stricte application de la DSP, une forte pénalisation du délégataire était possible. Le SYTRAL a ainsi renoncé à le pénaliser systématiquement, ce qui a conduit faire évoluer le système d'incitatifs financiers de la DSP suivante.

La gestion du dispositif qualité prévu au titre VI de la convention, hors reporting (1) diffère de celle des manquements plus généraux aux obligations contractuelles (art. 89 C011) avec lesquels les incitatifs liés au reporting ont été traités, au moins au début de la période contractuelle (2).

- L'exécution des indicateurs qualité et la gestion des incitatifs financiers afférents

L'exécution des incitatifs financiers liés à la qualité prévus au titre VI du contrat, à l'exception de ceux liés au reporting (art. 64 convention 2011), est retracée par les factures annuelles, d'abord produites par le délégataire puis régularisées par le SYTRAL.

[75] Triple objectif de mise en cohérence du réseau face aux besoins en déplacements des voyageurs, d'optimisation de la répartition des ressources et de diminution du déficit d'exploitation du réseau TCL.
[76] Source : compte rendu d'entretiens AVD Consulting en date du 24 juillet 2013, p.3/13.
[77] A titre d'exemple, concernant la différence de mesure de l'impact des aléas internes sur les kilomètres non effectués par rapport à l'offre de référence telle qu'elle ressort du RAD 2011 (Partie 1. Exploitation, point 1.4.2.3 page 156/495) : avec l'outil GPKM, auparavant utilisé par le délégataire, le résultat était de 200 000 kms environ, soit 0,38 % de l'offre de référence, et induisait une réfaction de la CF de 866 536 € ; tandis qu'avec l'outil Amélie, le résultat était de 375 000 kms environ, soit 0,72 % de l'offre de référence, et induisait une réduction de la CF de 1 630 427 €. Sur ce seul point, l'outil Amélie a donc en théorie permis une économie de 763 891 € en 2011.

Tableau n° 17 : DSP 2011-2016 mesure des incitatifs financiers liés aux indicateurs qualité

En k€	Exercice 2011		2012		2013	2014		2015		2016		total
N° Délib. CS	12.102		13.055		14.061	15.083		16.048		17.031		
Type	Facture initiale KL (1)	Après contrôle audit (2)	(1)	(2)	(1) = (2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(2)
Bonus qualité	918	918	1 200	1 243	356	1 075	1 075	1 092	1092	1 369	728	5 412
Malus qualité	- 2 312	- 2 312	- 1 724	- 1 816	- 1 184	- 1 230	- 1 513	- 1 143	- 1 141	- 884	- 32	-8 286
Pénalité taux de réserve	0	0	- 300	- 300	- 200	- 400	- 200	0	- 200	- 400	- 200	-1 100
Pénalité délai d'intervent°	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	- 40	0
Pénalité taux de fraude	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	-2 760
Pénalité taux de contrôle	- 322	- 322	- 240	- 240	- 180	- 240	- 180	- 120	- 120	- 280	- 280	-1 322
Total Indics. qualité (titre VI)	**- 2 176**	**- 2 176**	**- 1 523**	**- 1574**	**- 1 668**	**- 1 254**	**- 1 278**	**- 631**	**- 829**	**- 655**	**- 532**	**-8 057**
Ecart total (1) & (2) (% de [1])	0 (0 %)		- 50 k€ (3,3 %)		0 (0 %)	- 24 k€ (1,9 %)		- 198 k€ (31,4 %)		- 123 k€ (18,8 %)		

Sources : annexes des délibérations du comité syndical de régularisation de la facture annuelle définitive.

La pénalisation nette du délégataire (déduction faite des boni) au titre des indicateurs qualité s'est donc élevée à environ 8 M€ de 2011 à 2016.

Elle a diminué en moyenne de près de 25 % par an. Les pénalités relatives aux taux de réserve des véhicules, au taux de fraude et au taux de contrôles ont été imposées chaque année avec une grande régularité, qui indique que les objectifs fixés étaient trop ambitieux et inatteignables pour le délégataire.

C'est donc sur la partie du dispositif qualité sanctionnée par les bonus/malus dit « qualité » (ponctualité/régularité, confort ou encore propreté), que s'est concentrée la baisse des sanctions imposées au délégataire (voir *supra*, cf. art. 63 C011).

Les écarts entre la facture initiale de Keolis et la facture régularisée par le SYTRAL sont restés limités en début de contrat mais ont augmenté en fin de contrat.

Ainsi, l'automaticité de l'application des incitatifs financiers liés à la qualité n'a pas été réellement appliquée. L'analyse des listes des évaluations non-conformes correspondant aux incitatifs financiers en question (cf. tableau n° 8 4.1.6.1.1.), indique ainsi que, sur la durée du contrat, sur 20,5 M€ environ d'incitations financières exigibles, seulement un peu plus de 12,5 M€ ont été finalement appliquées, soit un taux d'application moyen de 62 % et un montant total de non application s'élevant à environ 8 M€.

Cependant, en neutralisant les années 2011 et 2013, années antérieures à l'application des avenants qui ont modifié le système des pénalités, ce taux aurait atteint 86 %. C'est en effet lors des années 2011 et 2013 que l'automaticité des pénalités adossées aux indicateurs qualité a été mise à mal, avec des taux d'application de seulement 29 % et 59 % respectivement.

Les avenants ont témoigné d'une certaine inadéquation du dispositif qualité ou du dysfonctionnement de son application, qu'ils ont ainsi amendé, alors même que le contrat stipulait clairement que « *les montants des incitations financières (bonus et malus) sont fixes durant toute la durée de la présente Convention et ne sont donc pas révisés* » (titre VI, article 58 C011, cf. *supra*).

- L'application des sanctions financières générales et des pénalités liées au reporting

Le contrat prévoit que pour les manquements aux obligations contractuelles, un relevé de carence est d'abord établi, et ensuite, le cas échéant, la sanction est modulée par l'application du principe de proportionnalité (article 89 C011, *supra*). Il revient au comité syndical de statuer sur les propositions de modulation.

Les sanctions financières générales, applicables pour tout manquement contractuel (article 89 convention 2011), ainsi que les pénalités liées au reporting traitées en début de contrat, n'ont en pratique guère été appliquées.

Ces deux types de sanctions financières n'ont provoqué la facturation au délégataire que de 236 k€ sur un maximum théorique de plus de 21 M€. L'extrême faiblesse de ces pénalités résulte de l'évacuation massive des montants potentiellement exigibles par le SYTRAL.

L'essentiel de la déperdition des montants théoriquement exigibles est intervenu entre le stade de la constatation d'un relevé de carence et l'éventuelle application du principe de proportionnalité par délibération du comité syndical.

Ainsi, alors que l'absence de relevé de carence peut être justifiée par des considérations factuelles au niveau des services techniques, nombre de décisions de ne pas procéder à un tel relevé ou de ne pas y donner suite[78], ont été prises au niveau de la direction générale et de la présidence du SYTRAL, sur le constat de l'inadéquation du cadre contractuel en la matière.

Les décisions de la direction générale de ne pas prendre en compte des carences, et même l'intégralité de 2014 à 2016, ont pu résulter d'un dialogue direct entre délégataire et direction générale[79]. Ainsi, lorsqu'il statuait sur l'application du principe de proportionnalité aux relevés de carence qui lui étaient présentés pour décision finale, le comité syndical n'était pas informé qu'il n'en traitait en réalité qu'un petit nombre. Des décisions de ne pas appliquer les sanctions et malus prévus aux articles 64 et 89 ont ainsi été prises en dehors du comité syndical.

Tableau n° 18 : Sanctions et malus DSP TCL 2011-2016

IF en K€ HT	**Année**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Total**
	Délibération	11.190	12.189	13.153	Néant	Néant	Néant	
Sanctions liées aux manquements Article 89 C011	Nbr évaluations non conformes	108	132	109	48	16	11	**424**
	IF exigible €	4 610	6 270	6 150	2 310	540	360	**20 240**
	IF appliqué €	25	240	40	0	0	0	**305**
	% IF appliqué / exigible	*0,5 %*	*3,8 %*	*0,7 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*	***1,5 %***
	Nombre de carences relevées	37	5	3	0	0	0	**45**
	Nombre de manquements sanctionnés	3	4	2	0	0	0	**9**
	IF facturé délib. €	15	125	40	0	0	0	**180**
Malus financier reporting Article 64 C011	Nbr évaluations non conformes	23	28	17	7	2	7	**84**
	IF exigible €	620	268	210	13	0	0	**1 111**
	IF appliqué €	42	3	6	0	0	0	**51**
	% IF appliqué / exigible	*6,8 %*	*1,1 %*	*2,9 %*	*0 %*	*n.s.*	*n.s.*	***4,6 %***
	Nbr d'écarts sanctionnés	10	2	3	0	0	0	**15**
	Nbr de jours facturés / facturables	88/>555	3/>311	6/139	0	0	0	**97 / >1 005**
	IF facturé délib. €	20 + 27*	3	6	0	0	0	**56**
Bilan sanctions et malus appliqués								**236**

* = les 27 k€ se rattachent à 2011 même s'ils n'ont été facturés que par la délibération postérieure de 2012 (12.189).
Sources : Le nombre d'évaluations non conformes, les IF exigibles et appliqués (trois premières lignes de chaque) proviennent des listes d'évaluations non conformes obtenues ; les trois dernières lignes, des délibérations citées.

[78] Sont présentes dans la partie commentaire des évaluations non conformes des formules du type « *décision DG de ne pas donner suite.* »

[79] Cela ressort par exemple du compte rendu de la séance du comité d'entreprise de Keolis Lyon du 27 juin 2011, au cours duquel le directeur général adjoint a expliqué à propos de l'application des sanctions et incitatifs financiers prévus au contrat au début de son exécution : « *Ce n'est pas la peine de multiplier les événements par le montant parce que, tôt ou tard, cela a déjà commencé et cela continuera, il y aura des discussions avec le Sytral pour que le montant reste dans des proportions qui ne soient pas excessives*. »

Le niveau global de la qualité de service requise du délégataire par le contrat s'est révélé inadéquat, ce qui a conduit le SYTRAL à évacuer d'abord l'essentiel, de 2011 à 2013, puis l'intégralité, de 2014 à 2016, de ces sanctions. L'application des incitatifs financiers associés au dispositif qualité prévu par le titre VI de la convention, de même que celle des sanctions aux manquements contractuels prévues par l'article 89 de la convention, a été défaillante :

- les premiers n'ont pas fait l'objet d'une application automatique comme le prévoyait le contrat, en particulier en 2011 et 2013, et ont en pratique été renégociés par le délégataire à travers des avenants annuels ;
- les secondes ont fait l'objet d'une application partielle, voire lacunaire, de 2011 à 2013, et ont ensuite été laissées inappliquées jusqu'à la fin du contrat en 2016.

L'impossibilité pratique, tenant notamment aux réticences de la direction du SYTRAL, de facturer au délégataire en début de période ce qui résultait de l'application stricte du contrat exigeant, a conduit à d'abord minorer puis à ne plus appliquer ces sanctions.

Cette application partielle des sanctions financières, très favorable au délégataire, s'explique d'abord par les imperfections initiales du cadre contractuel. En effet, le nombre d'obligations contractuelles, environ 2 300, pouvant chacune induire une sanction d'au moins 30 000 € (et, pour le reporting, la pénalité de principe de 1 000 € par jour de retard) ont été inapplicables dès le début de l'exécution du contrat. Leur stricte application en 2011 et 2012 aurait en effet conduit à pénaliser le délégataire, à ces seuls titres, de plus de 5 et 6 M€ respectivement – sans commune mesure avec son résultat net affiché respectivement à + 944 k€ et -5 820 k€[80].

Cette situation a constitué rapidement un point de blocage avec Keolis Lyon. Le rapport du consultant extérieur de 2013 souligne notamment cette tension, entretenue par l'accumulation des pénalités et sanctions : « *Cette rupture de la relation de confiance semble bien être un effet secondaire du mode de fonctionnement contractuel actuel. Il induit en effet des relations relativement formelles et formalisées, qui, compte tenu des enjeux financiers potentiels représentés par les pénalités et les bonus, amènent rapidement à transformer toute divergence d'opinion en blocage potentiel à enjeu économique fort. Le niveau des enjeux conduit à faire remonter rapidement l'arbitrage au niveau des directions générales voire des élus, ce qui met les directeurs de service concernés en situation toujours difficile. La contrainte économique – à tort ou à raison, peu importe – est jugée importante par les équipes du délégataire. La plupart des personnes interviewées mentionnent que le point important pour leurs interlocuteurs de Keolis Lyon est l'aspect économique, et que seuls les plus anciens s'attachent à l'esprit du contrat plutôt qu'à sa lettre ou au résultat de l'entreprise.* ***Dès lors, toute discussion entre l'AO et son prestataire est marquée, pour les équipes du délégataire, par la perspective d'une augmentation de la contrainte économique*** *(prestation à prendre en charge, pénalités potentielles) et d'un différend qui ne pourra être réglé qu'au plus haut niveau* » (pages 17 à 32).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Kéolis Lyon confirme que le haut niveau d'exigence de la convention 2011-2016 a induit un dispositif de pénalités qui a dû être assoupli pour permettre, sans nuire à son bon fonctionnement, la poursuite des objectifs qualitatifs de la convention.

Les imperfections initiales du cadre contractuel ont pu être mises à profit par le délégataire, en sus d'une conjoncture difficile, pour obtenir de la direction du SYTRAL, parfois aux dépens de la crédibilité de ses équipes techniques et de l'information exhaustive de son assemblée délibérante, que ces mécanismes de sanctions ne soient pas pleinement mis en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'ayant reçu délégation, la décision d'appliquer ou pas les sanctions et incitatifs relève de sa compétence et non de celle du comité syndical. La chambre considère néanmoins qu'il doit être rendu compte au comité syndical de la mise en œuvre des délégations qu'il a accordées, tout comme de l'impact des avenants, avant le bilan annuel.

[80] Rapports d'activité du délégataire. Cf. RAD. 9.12. La profitabilité du délégataire.

2.1.8.3- La lutte contre la fraude

Le coût de la fraude, dont le niveau est dans la moyenne nationale, représente 10 M€ par an. La lutte contre la fraude est considérée par le SYTRAL comme un levier majeur d'optimisation des recettes d'exploitation. Son dispositif de lutte contre la fraude a été renforcé, en vue d'atteindre des objectifs ambitieux, compte de tenu de la récurrence d'un taux de fraude élevé.

L'objectif de la DSP 2017-2022 est de baisser le taux de fraude durant le contrat de 2,5% (par rapport au taux de référence 2016 de 13,5 %)[81].

La fraude est directement mesurée par le SYTRAL au moyen de trois enquêtes annuelles[82], en plus des données transmises par l'exploitant.

Le taux de fraude en surface (autobus, tramways et trolleybus) dépasse 20 %, soit près du double du taux de fraude en métro et funiculaire.

Les moyens qui sont affectés à la sécurité et à la lutte contre la fraude sont importants : 295,2 ETP fin 2017 (dont 40 agents de gardiennage et 149 agents de médiation), avec 42 équipes déployées en moyenne.

En cas de dépassement des taux plafond de fraude conventionnels, des pénalités s'appliquent, sous la forme d'un malus : pour 2012, 170 k€ pour les autobus et les trolleybus, 120 k€ pour le métro et 170 k€ pour le tramway (annexe 9 convention 2011-2017).

L'avenant n° 2 a supprimé l'objectif d'un taux minimum de contrôle par mode au motif que le dispositif conduisait « *le délégataire à organiser le contrôle afin de minimiser les pénalités au détriment de l'optimisation des moyens dans la lutte contre la fraude.* »

Les critères d'évaluation du taux de fraude ont été assouplis par l'avenant n° 2, car le délégataire ne parvenait pas à atteindre les objectifs : la non-validation des titres n'est plus comptée dans la fraude (réduction du périmètre de la fraude) et les taux cibles servant de base au calcul des incitations financières ont été réduits. A partir de 2016, la méthode de mesure est améliorée, ce qui suscite une hausse statistique (+ 34 %) de la fraude constatée de 2015 à 2016.

Tableau n° 19 : Mesure de la fraude réseau TCL

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de fraude avec évasion de recettes	9,9 %	10,9 %	11,3 %	10,0 %	10,4 %	14,0 %	13,6 %
Amendes établies M€ HT	2,3	2,3	2,6	2,6	2,5	2,5	4,3
Taux de recouvrement	35,1 %	34,6 %	33,9 %	33,7 %	31,8 %	35,2 %	35,6 %

Source : Mémo SYTRAL juin 2017 + actualisation SYTRAL juillet 2018

Début 2018, les fraudeurs sont incités, lorsqu'ils sont contrôlés, à souscrire sur place un abonnement. Ce dispositif d'« *offre commerciale de rattrapage* » est mis en place par l'avenant n° 1 de mai 2018 (article 9).

L'objectif est d'augmenter le taux de validation surface de 7 % durant la DSP. Le taux de fraude pour 2017 est de 13,6 % et celui attendu pour 2018, compte tenu des données du premier trimestre extrapolé, est de 11,8 %.

Si le taux de validation surface est supérieur de plus de 3 % à la cible, un bonus de 40 k€ par tranche de 0,5 % est attribué au délégataire ; dans le cas contraire, un malus de même montant est appliqué (annexe n° 9 article 2.2). Le taux atteint en 2017 est de 73,9 %, + 2 % par rapport à la cible.

[81] Le taux de fraude national (hors Île-de-France) est de l'ordre de 15 % selon l'union des transports publics et ferroviaires (observatoire de la mobilité novembre 2017).
[82] Effectuées selon des sondages par observation.

Tableau n° 20 : Objectifs de lutte contre la fraude DSP TCL 2017-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de fraude cible	14,0 %	13,5 %	13,0 %	12,5 %	12,0 %	11,5 %	11,0 %
Taux de validation surface cible*	71,9 %	71,9 %	73,9 %	73,9 %	75,9 %	75,9 %	78,9 %

Source : annexe DSP n°9 (fraude) articles 1 et 2. Actualisation SYTRAL juillet 2018
*retraitement du chiffre global réseau par soustraction des données métro et funiculaire (70,4+73,4)/2

2.2- Les DSP Cars du Rhône

2.2.1- Historique

En 2012, le département du Rhône a établi cinq DSP, de type affermage, pour assurer le transport routier non-urbain et scolaire sur son territoire. Chacune correspond à un secteur géographique (bassin de vie) de son périmètre hors métropole de Lyon, considéré comme un ensemble cohérent de besoins de déplacements.

Or le département a décidé le 20 juillet 2012 de créer un syndicat mixte de type SRU avec la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (CAVIL) : le syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR)[83]. Le SMTR, dont le périmètre coïncidait avec le département du Rhône à l'exception du périmètre du SYTRAL, exerçait une mission de coordination des services de transport sur son territoire et d'organisation des transports routiers non-urbains ainsi que scolaires.

Le SMTR a donc repris en 2012 la gestion de ces cinq contrats de DSP et les a fait évoluer par des modifications de l'offre et des adaptations aux évolutions législatives (avenants du 19 septembre 2014).

Tableau n° 21 : Répartition des DSP Cars du Rhône

	Secteur géographique	Date de signature	Délégataire	Durée de validité	Avenants
DSP 1	Est lyonnais	25 avril 2012	Cars Berthelet	9 ans 01/09/2012 → 31/08/2012	n° 1 du 4 décembre 2013 n° 2 du 14 février 2014 n° 3 du 23 octobre 2014 n° 4 du 29 décembre 2014
DSP 2	Sud	18 décembre 2012	Veolia Transport (Transdev RAI)	8 ans 08/07/2013 → 31/08/2021	n° 1 du 19 septembre 2014 n° 2 du 29 décembre 2014
DSP 3	Ouest	18 décembre 2012	Autocars Planche	8 ans 08/07/2013 → 31/08/2021	n° 1 du 19 septembre 2014 n° 2 du 29 décembre 2014 n° 3 du 18 décembre 2014
DSP 4	Nord	18 décembre 2012	Autocars Maisonneuve	8 ans 08/07/2013 → 31/08/2021	n° 1 du 19 septembre 2014 n° 2 du 29 décembre 2014
DSP 5	Nord-Ouest	18 décembre 2012	Veolia Transport (Transdev RAI)	8 ans 08/07/2013 → 31/08/2021	n° 1 du 19 septembre 2014

Source : DSP

Cependant, en 2014, le SMTR a sollicité son adhésion au SYTRAL à compter du 1er janvier 2015, ce que ce dernier a acceptée. Le SMTR a ainsi été dissous, ses compétences, à l'exception de celles « *abri* » et « *transport à la demande* » (TAD) qui ont fait retour au département du Rhône, étant transmises au SYTRAL à cette date.

2.2.2- Les caractéristiques des DSP héritées du SMTR

Les principales caractéristiques des DSP transférées au SYTRAL au 1er janvier 2015 sont les suivantes (cf. rapport de synthèse des cinq DSP 2013-2014).

[83] Arrêté préfectoral le 21 décembre 2012.

Tableau n° 22 : DSP Cars du Rhône principales données

Périmètre & Production (y compris TAD) :

Du 1/9/13 au 31/8/14	Nombre d'habitants desservis	Nombre de lignes	Nombre de véhicules	Kilomètres commerciaux réalisés	Fréquentation (en voyages)	Voyages / Kilomètres commerciaux	Voyages / Habitants
DSP 1	32 645	23	65	1 582 483	1 208 201	0,76	37
DSP 2	101 231	88	153	3 371 197	2 906 747	0,86	29
DSP 3	79 273	134	171	2 904 922	2 289 642	0,79	29
DSP 4	48 121	75	175	2 653 829	2 234 002	0,84	46
DSP 5	87 886	79	127	2 151 754	2 687 197	1,25	31
TOTAL	**349 156**	**399**	**691**	**12 664 185**	**11 325 789**	**0,89**	**32**

Sources : Insee, Population au 1er janvier 2015, recensement 2012 et RAD 2013-2014

Données financières (y compris TAD) :

Du 1/9/13 au 31/8/14 En € HT	Recettes clients	Compens. tarifaires	Contribution Forfaitaire	Partage recettes SMTR	Autres recettes	Total Produits	Total Charges	Résultat avant impôt
DSP 1	698 693	957 538	5 509 667	0	0	7 165 898	6 665 416	500 482
DSP 2	1 442 911	2 453 824	15 973 298	-75 843	209 333	20 003 523	19 572 755	430 768
DSP 3	1 021 560	2 431 435	11 332 229	-19 757	639 088	15 404 555	14 406 123	998 432
DSP 4	948 674	1 164 386	10 518 427	0	151 223	12 782 710	12 036 152	746 558
DSP 5	993 278	1 754 585	10 671 991	-166 461	904 137	14 157 530	12 369 844	1 787 686
TOTAL	**5 105 116**	**8 761 768**	**54 005 612**	**-262 061**	**1 903 781**	**69 514 216**	**65 050 290**	**4 463 926**

Source : CEP RAD 2013-2014

2.2.3- Le mécanisme financier des DSP 1 à 5

Le schéma financier est globalement le même pour toutes ces DSP, qui sont des contrats d'affermage (cf. par exemple art. 44 de la DSP 3).

Le délégataire encaisse les recettes d'exploitation qui correspondent, d'une part, aux recettes encaissées directement auprès des usagers (vente de titres de transport), sur la base des tarifs définis par le délégant, et, d'autre part, aux compensations tarifaires sur certains titres de transport.

Le délégataire perçoit aussi les recettes annexes au service (dont les amendes liées à la fraude) et supporte les charges d'exploitation.

Le délégant lui verse une contribution financière forfaitaire compensant les obligations de service public, laquelle est modulée par un triple mécanisme d'intéressement sur les recettes, les charges et les résultats commerciaux/qualité du service (cf. art. 48 DSP 3). Par exemple, si les recettes effectives liées au trafic dépassent de plus de 3 % les recettes prévisionnelles, le délégataire reverse au délégant 50 % de la part comprise au-delà de ces 3 %.

Tableau n° 23 : DSP 3 chiffres d'affaires prévisionnel et réalisé 2013/2014 en €

Type de ligne		du 1/9/13 au 31/8/14	
		Prévu	Réel
Express	Recettes	78 526	58 763
	Compensation tarifaire	127 049	116 233
	Contribution forfaitaire	1 813 024	564 719
	Autres recettes	0	0
	Rémunération totale	**2 018 599**	**739 715**
Principales	Recettes	100 201	134 152
	Compensation tarifaire	118 499	265 463
	Contribution forfaitaire	2 058 949	1 289 204
	Autres recettes	0	0
	Rémunération totale	**2 277 649**	**1 688 819**
Fréquence	Recettes	584 670	804 075
	Compensation tarifaire	1 360 763	1 591 123
	Contribution forfaitaire	6 056 153	7 727 195
	Autres recettes	0	0
	Rémunération totale	**8 001 586**	**10 122 393**
Sous-Total lignes E+P+F	*Recettes*	*763 397*	*996 990*
	Compensation tarifaire	*1 606 311*	*1 972 868*
	Contribution forfaitaire	*9 928 126*	*9 581 119*
	Autres recettes	***12 635 722***	***13 170 308***
TAD	Recettes	79 690	24 570
	Compensation tarifaire	0	0
	Contribution forfaitaire	1 751 110	284 739
	Autres recettes	0	0
	Rémunération totale	**1 830 800**	**309 309**
Total en € HT	Recettes	843 087	1 255 724
	Compensation tarifaire	1 606 311	1 972 868
	Contribution forfaitaire	11 679 236	11 332 229
	Autres recettes	337 888	639 088
	Partage des recettes SMTR	0	- 19 757
	Rémunération totale	**14 128 634**	**14 560 821**

Source : RAD 2013 -2014

En outre, un dispositif de sanctions financières est commun à ces conventions, hormis quelques spécificités de la DSP 1 (cf. par exemple art. 53 DSP 3).

Tableau n° 24 : Dispositif de pénalités DSP 1 à 5

Motif de la pénalité	Quantum de pénalité financière
Interruption de service	n.d. (1 000 €/j dans DSP 1)
Non production de documents	De 250 à 1 000 € par jour de retard
Mauvaise exécution du service	De 250 à 500 € par manquement
liée au comportement d'un conducteur	*De 250 à 1 000 € par constat*
liée au véhicule	*De 250 à 1 000 € par manquement*
Non-respect de la géolocalisation	n.d. (de 200 à 500€/constat dans DSP 1)

Source : conventions de DSP

Toutefois, si ces pénalités sont cumulables, elles ne sont pas automatiques puisque les contrats de DSP stipulent que « *le délégant peut infliger au délégataire des pénalités* ».

2.2.4- La reprise des contrats de DSP par le SYTRAL

2.2.4.1- La préparation de la reprise par le SYTRAL

Alors que le SYTRAL et le SMTR sont entrés en discussions dès la fin 2013, le SYTRAL ne disposait pas après la reprise de la DSP de la totalité des données attendues, parce que celles-ci n'étaient pas prévues par la DSP.

Les informations fournies par les rapports annuels des délégataires étaient insuffisantes[84].

Le comité syndical du SYTRAL s'était interrogé sur les DSP susceptibles de lui échoir, particulièrement sur le niveau du prix de revient au kilomètre de ce réseau, mais sans pouvoir s'appuyer sur des données établies, le SYTRAL n'étant pas en mesure d'effectuer les calculs nécessaires.

2.2.4.2- Les modalités juridiques de la reprise par le SYTRAL

Les quatre DSP 2 à 5 ont simplement fait chacune l'objet d'un avenant qui confirme leur transfert en date du 3 février 2015 [avenant 3 de la DSP 2 ; avenant 4 de la DSP 3 ; avenant 3 de la DSP 4 ; avenant 3 de la DSP 5].

En revanche, l'avenant de transfert de la DSP 1 n'a été signé que le 8 septembre 2016, avec effet rétroactif à la rentrée 2015 (1er septembre 2015), car le transfert a été l'occasion d'intégrer cette DSP au réseau TCL. En effet, à compter du 1er janvier 2015, le SYTRAL a également obtenu la compétence sur le PTU de la CCEL par adhésion de cette dernière. Le SYTRAL a en effet fait coïncider les conséquences de la fusion des PTU du SYTRAL et de la CCEL avec le début d'année scolaire 2015 (application de la tarification TCL, intégration des réseaux avenant 5 de la DSP 1].

S'était posée la question de la régularité de l'avenant 5, qui bouleversait l'économie du contrat en raison de la fusion des PTU du SYTRAL et de la CCEL (cf. consultation droit public consultant du 23 mai 2014 et délibération n° 16.020 du 29 avril 2016 du comité syndical du SYTRAL). Le seuil financier de 5 % est dépassé mais l'objet du contrat et l'équilibre économique ne sont pas bouleversés (avis favorable de la CDSP en date du 7 avril 2016).

De surcroît, le SYTRAL a rattaché au contrat de DSP 1 les lignes de transport desservant les deux autres communes de la CCEL (Toussieu et Saint-Pierre-de-Chandieu) antérieurement affectées au contrat de DSP 2. Cette modification représente un ajustement de périmètre de cinq lignes et de 800 k€ par an [annexe 9 de l'avenant 5 de la DSP 1 et annexe 10 de l'avenant 4 de la DSP 2].

Le choix du SYTRAL de fusionner le périmètre ainsi amendé de la DSP 1 avec celui des TCL s'explique par le souci de la cohérence de l'offre pour les clients du territoire de la CCEL. En revanche, le choix de maintenir cette DSP 1 en dépit de son intégration au réseau TCL, plutôt par exemple que de la résilier et de confier l'exploitation des lignes correspondantes au délégataire de ce réseau (Keolis Lyon), a été conçu pour tester une forme d'allotissement sectoriel ou géographique sur un même réseau[85].

---

[84] Compte rendu de la CCSPL du 29 septembre 2015. Cela est dû à des différences contractuelles avec les mécanismes retenus dans le cas de la DSP TCL (pas de fourniture d'informations sur les kilomètres haut-le-pied par exemple), ainsi qu'à des différences techniques (pas de service d'aide à l'exploitation ou de dispositif de comptage intégré aux autocars).

[85] Selon le SYTRAL : « *L'intégration de la DSP1 (CCEL) dans le réseau TCL et son maintien ont été en partie motivés par la volonté d'expérimenter une forme d'allotissement. Un autre motif a été économique : en moyenne, le ratio charges totales/kilomètres totaux est de 3,45 € HT/km pour la DSP1 (y compris charges liées à la fourniture du matériel roulant) contre 5,30 € HT/km (hors charges liées à la fourniture du matériel roulant) pour le réseau TCL "historique". La qualité de l'offre offerte aux voyageurs par les Cars Berthelet a également été prise en compte.* »

2.2.5- Le pilotage des contrats repris par le SYTRAL

Outre la vague d'avenants de février 2015 confirmant le transfert (sauf pour la DSP 1), le SYTRAL a mené deux séries de renégociations, en 2016 puis en 2017, après avoir repris les contrats de DSP du SMTR. Une troisième série d'avenants est en préparation.

Tableau n° 25 : Avenants des DSP 1 à 5 Cars du Rhône

	Avenants post transfert 2016	Avenants 2017 (OùRA!)
DSP 1	Avenant 5 du 8 septembre 2016 [*acte aussi le transfert*]	Avenant 6 du 6 juin 2017
DSP 2	Avenant 4 du 8 septembre 2016	Avenant 5 du 3 juillet 2017
DSP 3	Avenant 5 du 31 mai 2016	Avenant 6 du 6 juin 2017
DSP 4	Avenant 4 du 17 juin 2016	Avenant 5 du 6 juin 2017
DSP 5	Avenant 4 du 8 septembre 2016	Avenant 5 du 3 juillet 2017

Source : DSP et avenants

2.2.5.1- Les premiers avenants post transfert (2016)

Les avenants conclus entre le 31 mai et le 8 septembre 2016, d'effet rétroactif au 1er septembre 2015, ont pour objet commun de réduire les charges pesant sur le délégant, pour compenser le désengagement financier du département des Cars du Rhône.

Le SYTRAL a ainsi entrepris de rationaliser l'offre, en la diminuant et en augmentant certains tarifs, afin d'optimiser les conditions de l'exploitation et d'obtenir des économies. Ces avenants modifient l'offre de transport, en réduisant ou supprimant les dessertes les moins fréquentées, y compris certaines dessertes scolaires.

Les incidences financières de ces modifications atteignent 8 M€ d'économies par an.

Tableau n° 26 : Impact financier prévisionnel des avenants de 2016 à 2021

Valeurs en k€ 2012	Variation de l'offre (en km) (% de l'offre totale)	Type d'impact financier	Impact financier hors scolaire	Impact financier scolaire	Total impact pour une année	% du total
DSP 1*	- 629 655* (- 36 %)	Recettes trafic	- 254	- 21	- 275	- 24 %
		Compensation tarifaire	- 190	- 33	- 223	- 26 %
		Contribution forfaitaire	- 388*	- 11	- 399	- 6 %
DSP 2	- 762 579 (- 27 %)	Recettes trafic	- 150	- 7	- 157	- 11 %
		Compensation tarifaire	+ 104	- 15	+ 89	+ 4 %
		Contribution forfaitaire	- 1 920	- 162	- 2 082	- 14 %
DSP 3	- 502 840 (- 24 %)	Recettes trafic	- 115	- 14	- 129	- 10 %
		Compensation tarifaire	+ 102	- 33	+ 69	+ 3 %
		Contribution forfaitaire	- 1 481	- 279	- 1 760	- 19 %
DSP 4	- 448 897 (- 23 %)	Recettes trafic	+ 53	- 9	+ 44	+ 4 %
		Compensation tarifaire	- 75	- 23	- 98	- 7 %
		Contribution forfaitaire	- 1 527	- 169	- 1 696	- 18 %
DSP 5	- 411 381 (- 24 %)	Recettes trafic	+ 128	- 27	+ 101	+ 8 %
		Compensation tarifaire	- 48	- 62	- 110	- 5 %
		Contribution forfaitaire	- 1 549	- 252	- 1 801	- 20 %
TOTAL	*- 2 755 352 (- 27 %)*	*Recettes trafic*	*- 338*	*- 78*	***- 416***	***- 7 %***
		Compensation tarifaire	*- 107*	*- 166*	***- 273***	***- 3 %***
		Contribution forfaitaire	*- 6 865*	*- 873*	***- 7 738***	***- 16 %***

* : pour la DSP 1, § 2, optimisation de l'offre corrigée de l'extension du périmètre de l'offre (transfert ZI5). Pour la variation de l'offre kilométrique, on a une réduction de 744 105 kms liées à l'optimisation et une hausse de 114 450 km liée à l'extension du périmètre de l'offre. Pour la contribution forfaitaire on a - 858 061 et + 470 531 respectivement, d'où le résultat de - 387 530. Pour le calcul des pourcentages, les données totales de référence sont celles de l'année scolaire 2015/2016, close au 31 août 2016, tant kilomètres commerciaux prévus que données financières [cf. mémo des réseaux, p. 68 et 70].
Données annuelles moyennes et prévisionnelles portant sur la période du 1er septembre 2016 au 31 août 2021.
Sources : premiers avenants post transfert, § 1.

Ainsi, l'optimisation de l'offre des Cars du Rhône, renégociée par le SYTRAL par les avenants de 2016, s'est traduite par la réduction globale de plus d'un quart de l'offre kilométrique.

Elle a dès lors permis, à partir de la rentrée scolaire de septembre 2016, de diminuer fortement la contribution forfaitaire versée aux délégataires, de plus de 7,7 M€ sur 48,5 M€ par an, soit de 16 %. En intégrant aussi la légère baisse des compensations tarifaires, l'économie totale dégagée par le SYTRAL grâce à cette optimisation de l'offre s'élève à 8 M€ par an en moyenne, ce qui représente une économie de 40 M€ sur la période impactée des contrats (de septembre 2016 à août 2021, soit cinq ans).

En outre, afin de générer davantage d'économies, la durée de vie du matériel roulant a été allongée (§ 2 des avenants aux DSP 2 à 5, § 3 de l'avenant à la DSP 1).

Les tarifs, qui étaient inchangés depuis 2010[86], ont été augmentés en 2016. Le choix a été fait de ne pas augmenter le prix des billets à l'unité, et de concentrer l'augmentation tarifaire sur les abonnements multimodaux[87]. Cette hausse tarifaire a bénéficié aux différents délégataires, cette série d'avenants ayant significativement réduit leur offre kilométrique et donc leur chiffre d'affaires.

Enfin, cette première série d'avenants de 2016 modifie les dispositions contractuelles relatives au dispositif qualité, au reporting et à diverses stipulations relatives aux recettes. L'objectif était de rendre le dispositif qualité plus incitatif[88].

Ainsi, tous ces avenants affirment que « *le dispositif qualité contractuel existant s'est avéré, en pratique, peu propice à l'amélioration continue de la qualité de service aux clients, financièrement peu incitatif pour le délégataire à progresser et complexe à mettre en œuvre.* »

C'est pourquoi une annexe supplémentaire refondant complètement le dispositif de la qualité de service a été ajoutée au contrat par ces avenants (par exemple annexe 1 à l'avenant n° 5 du contrat de DSP 3, intégrée comme annexe 25 de ce contrat) : plafonnement du bonus/malus et son adossement à quatre critères (ponctualité, information des voyageurs, conformité des véhicules et relation client), pénalités à l'occurrence en fonction de certains manquements à la qualité de service aux voyageurs.

Tableau n° 27 : Pénalités aux manquements au service nouvel article 48-4 DSP

Manquements au service apporté aux voyageurs	Pénalité par manquement (€ HT)
Course non assurée en raison d'un aléa interne non déclaré au délégant	500
Arrêt non desservi sans justification valable	250
Non-respect des obligations d'information des clients si perturbation	500
Conduite dangereuse	500
Comportement discourtois ou irrespectueux	500
Refus de s'arrêter à un arrêt demandé	500
Arrêt de complaisance	250

Source : nouvel article 48-4 du contrat, article 3 de l'annexe

[86] Cf. la présentation des résultats du réseau Cars du Rhône par la directrice de l'exploitation du SYTRAL lors de la CCSPL de septembre 2015 : « *En matière de tarification, le réseau n'a pas subi d'augmentation depuis 2010. C'est un problème dont nous allons nous occuper.* »

[87] Les abonnements annuels comprenant le réseau des cars du Rhône et un autre réseau ont connu une hausse modérée à 4 € TTC (sur des prix variant de 155 à 205 €), de même que pour les abonnements annuels scolaires/étudiants. Les plus fortes augmentations ont porté sur les abonnements multimodaux donnant libre accès aux réseaux départemental et TCL, à savoir le Rhône Pass mensuel Campus, passé de 40,8 à 47 € TTC (+ 15 %) et le Rhône Pass annuel, passé de 650 à 759 € (+ 17 %).

[88] Le dispositif était peu incitatif : annualité du calcul, autos-contrôles des transporteurs (garantissant *de facto* un bonus), possibilité de « double peine » (pour 57 items sur 60, cumul possible malus + pénalité de l'article 53) [cf. l'ancien référentiel qualité ou annexe 21 des contrats, rajoutée par leur premier avenant].

De surcroît, ces pénalités peuvent être complétées par d'autres pénalités prévues par ailleurs par les contrats de DSP, à leur article 53 relatif aux sanctions financières, comme celles prévues aux articles 53-4 (pénalités pour mauvaise exécution du service) et 53-5 (pénalités liées au comportement d'un conducteur). Le nouveau dispositif s'applique depuis septembre 2016.

Le changement de système applicable pour la première fois, en année pleine, durant l'année scolaire 2016/2017 n'a pas eu d'influence significative sur les primes d'intéressement des délégataires à la qualité du service, qui prennent toutes la forme de boni annuels de l'ordre de 100 k€ (et de près de 200 k€ pour la DSP 2, la plus importante).

En revanche, en matière de pénalités, le changement de dispositif, qui écarte l'application d'une « double peine » pour les incitatifs de qualité (malus + sanction financière), a conduit à une plus faible pénalisation des délégataires, de l'ordre de - 80 k€ au total en 2014/2015.

Tableau n° 28 : Évolution de l'intéressement article 48-3 (bonus/malus et pénalités)

En €	2014/2015 (art. 48-3)		2015/2016 (art. 48-3)		2016/2017 (art. 48-4)	
	Bonus/Malus	Pénalités*	Bonus/Malus	Pénalités	Bonus/Malus	Pénalités**
DSP 1	+ 97 765	- 12 000*	+ 109 159	- 7 250	+ 85 549	- 2 000**
DSP 2	+ 192 252	- 15 250*	+ 135 911	- 28 000	+ 156 549	- 4 750**
DSP 3	+ 97 609	- 5 750*	+ 90 891	- 30 250	+ 111 902	- 1 500**
DSP 4	+ 93 723	- 26 000*	+ 88 233	- 23 250	+ 112 539	- 4 000**
DSP 5	+ 115 241	- 22 250*	+ 83 546	- 19 750	+ 104 329	- 3 250**
Total	*+ 596 588*	*- 81 250**	*+ 507 740*	*- 108 500*	*+ 570 868*	*- 15 500***
total	*+ 515 338*		*+ 399 240*		*+ 555 368*	

* = pour les pénalités 2014/2015, ne commence qu'en novembre et non en septembre (deux mois précédents déjà facturés par SMTR), sachant que des pénalités ont été annulées par le SYTRAL, en particulier celles tirées des fiches incidents d'exploitation (FIE), pas appliquées par le département. Le chiffre indiqué porte donc sur la période du 1er novembre 2014 au 31 août 2015, et ne tient compte que des annulations de pénalités actées par le SYTRAL – annulations qui concernent la période de novembre 2014 à fin février 2015 et qui se sont élevées de 3 000 € pour la DSP 1 à 16 000 € pour la DSP 2 ; cf. rapport et délibération 16.018 CS.
** : pénalités de l'annexe 25, hors pénalités de l'article 53.
Sources : suivi des pénalités, issu de DEX – Pôle interurbain – 5 pilotage DSP

2.2.5.2- La deuxième série d'avenants post transfert, de juin et juillet 2017

La deuxième série d'avenants, de 2017, est intervenue pour prendre en compte, d'une part, le déploiement de la billettique régionale OùRA ![89], pour laquelle le SYTRAL est partenaire de la région, et, d'autre part, la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités dans les transports, qui modifie les modalités de contrôle des titres.

L'impact financier de ces avenants est donc faible et limité aux coûts supplémentaires liés au déploiement des équipements de cette billettique régionale.

2.3- La DSP Libellule

Le périmètre desservi est celui du PTU de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (20 communes et 72 000 habitants).

2.3.1- La DSP 2010-2015

La convention 2010-2015 a confié l'exploitation des dessertes de la région de Villefranche à la société Carpostal Villefranche-sur-Saône.

[89] La billettique OùRA ! a été créée par la région Rhône-Alpes en 2008 ; y sont associées 25 autorités organisatrices de transport (AOT).

La société CarPostal Villefranche-sur-Saône a réorganisé en 2010 son réseau ainsi renommé Libellule, exploité sous la marque commerciale Cars du Rhône, composé de cinq lignes régulières, de quatre lignes à vocation scolaire et d'un service de transport à la demande, et de deux navettes assurant matin et soir la desserte des communes d'Arnas, Gleizé, Jassans-Riottier, Limas et Villefranche-sur-Saône. Le parc d'autobus compte 27 véhicules. L'effectif est de 71 personnes fin 2016, dont 58 conducteurs.

Le délégataire perçoit et conserve les recettes de billetterie (article 17.2). Son déficit prévisionnel est compensé par une contrepartie forfaitaire versée par le délégant.

Les pénalités (articles 11 et 25) sont mises en œuvre selon les modalités de l'article 30.1 en cas d'interruption ou de suspension du service (article 5.1), sauf force majeure, événements extérieurs, catastrophe naturelle (article 5.2).

L'exploitant est rémunéré par une « *contribution financière forfaitaire* » (CFF). Les pénalités consistent en une minoration de la CFF selon, notamment, les coûts de main d'œuvre, les coûts kilométriques et d'entretien. La CFF est minorée en cas de grève (article 5.5).

Des pénalités sont aussi prévues (article 30) en cas de mauvaise exécution des obligations du délégataire : services non faits, retards de plus de 30 mn, retards répétés sur une même ligne, atteintes à la sécurité. La pénalité est alors de 2/365èmes de la CFF par jour de retard et au prorata des km concernés + 1/365ème de la CFF par jour de retard ou de non-respect des engagements.

La CFF correspond à la différence entre les recettes prévisionnelles d'exploitation (RF) et les dépenses prévisionnelles d'exploitation (article 17.5).

Tableau n° 29 : Contreparties financières forfaitaires DSP 2011-2015

M€	Dépenses prévisionnelles	Recettes prévisionnelles	Contrepartie financière
2010	3,333	0,665	2,668
2011	4,046	0,764	3,281
2012	4,165	0,807	3,358
2013	4,228	0,833	3,395
2014	4,301	0,851	3,450
2015	4,365	0,864	3,500
total	**24,441**	**4,787**	**19,654**

Source : convention DSP 2011-2015 article 17.5

Les dépenses et recettes prévisionnelles, et donc la CFF, sont ajustables selon un coefficient d'indexation prenant en compte un ensemble d'indices INSEE[90], selon l'évolution de l'âge moyen du parc de véhicules (article 17.6.2).

Le délégant peut percevoir un intéressement aux recettes du délégataire si celles-ci dépassent les prévisions, avec un partage avec le délégataire à parts égales en dessous de 5 % de recettes supplémentaires ou à hauteur de 75 % au-delà.

Toutefois, si les recettes réelles sont inférieures aux prévisions, la CFF est inchangée (article 17.7).

Le délégataire peut modifier sa prestation en vue d'améliorer le service, dans la limite de + 2 % à - 1 % par rapport à l'offre de base contractuelle (article 8.2).

[90] Evolution des salaires, charges sociales, prix à la consommation, production des services (article 17.6.1).

Le PPI distingue les investissements à la charge du délégant (biens « *indispensables* » comme le matériel roulant, les mises en accessibilité du réseau) de ceux à la charge du délégataire (ceux « *utiles* » au service) ; le délégant doit les approuver au préalable. Le délégant a la maîtrise complète de la tarification.

Les modalités de suivi de l'exploitation et de contrôle par le délégant sont peu précises.

2.3.2- La DSP Libellule 2016-2021

La convention, désormais formalisée selon le schéma du SYTRAL, est enrichie d'un dispositif complet de suivi de l'exploitation et de remontée des données, la billetterie est désormais perçue par le délégataire, qui la reverse au délégant (article 65), lequel lui attribue une contrepartie forfaitaire.

Le suivi de l'exploitation est fortement amélioré, avec des indicateurs de qualité et de performance très précis (titre VI), avec un dispositif d'incitations financières du même type que celui de la convention TCL : malus plafonnés de 85 k€ à 110 k€ ; bonus plafonnés de 42,5 k€ à 50 k€, l'ensemble des bonus et malus ne pouvant dépasser 200 k€ par an (articles 58 et suivants).

L'ensemble n'est pourtant pas aussi contraignant que celui de TCL : par exemple, en matière d'incitatifs financiers pour la lutte contre la fraude, la convention se reporte à un futur et éventuel avenant (article 59). Des pénalités s'appliquent aussi en cas de non-respect des objectifs concernant la qualité de l'information au délégant (article 60).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur explique l'absence d'incitatif financier par une fraude presque inexistante sur ce réseau.

Tableau n° 30 : Contreparties forfaitaires et engagements sur les recettes DSP 2016-2021

M€	Engagements sur les recettes	Contrepartie financière
2016	0,914	5,627
2017	1,035	4,170
2018	1,069	4,074
2019	1,102	4,032
2020	1,122	4,132
2021	1,142	4,050
total	**6,386**	**26,088**

Source : convention DSP 2011-2015 article 17.5

La contrepartie forfaitaire est révisée annuellement selon l'évolution d'indices INSEE de prix (gaz, industrie, prix à la consommation) et de coûts (charges sociales, salaires) (article 68).

L'engagement sur les recettes est aussi révisé pour tenir compte de l'évolution du prix moyen du déplacement et de la variation du prix moyen des tarifs (article 69).

En cas de variation de l'offre kilométrique, de services non assurés, d'impact de la marge de manœuvre[91], d'adaptation de l'offre, la CF et l'ER sont ajustables (article 70).

[91] Comme pour la DSP TCL, la marge de manœuvre du délégataire (article 33) est plafonnée (2 %) (article 70.6).

Tableau n° 31 : Evolution de l'exploitation

M€ HT	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes d'exploitation	0,755	0,755	0,789	0,836	0,995
Charges d'exploitation	5,186	5,060	5,160	5,194	5,417
Déficit d'exploitation	4,430	4,284	4,380	4,357	4,421
Taux de déficit	14 %	15 %	15 %	16 %	18 %

Source : données SYTRAL

2.4- Le service Optibus

Le SYTRAL a mis en place un marché d'« *exploitation du service de transport à la demande destiné aux personnes présentant un handicap moteur ou visuel, sous l'appellation Optibus.* »

Le marché 2011-2016 a été attribué en procédure d'appel d'offres pour une durée de six ans à Keolis PMR Rhône, reconduit pour cinq ans par le marché 2017-2021.

Le service consiste en un accompagnement en porte-à-porte par le conducteur en véhicule ou par un guide sur le réseau TCL (service Optiguide). Ce service à la demande fonctionne de 6h00 à 1h00[92], avec une centrale d'appels, un serveur vocal et internet.

Chaque prestation est facturée à l'usager au tarif unique de 2 € (depuis 2016), perçu et conservé par l'exploitant. Le contrat prévoit un dispositif qualité, assorti de pénalités.

Pour près de 2 700 clients inscrits en 2016 (dont 36 % actifs), Optibus a enregistré près de 138 000 réservations (avec un taux d'annulation de 21 %). Optiguide représente 3 % des voyages. Les déplacements concernent à 23 % des personnes déficientes visuelles, à 27 % des « *mal marchants* » et à 50 % des personnes en fauteuil roulant (données 2016).

Hors sous-traitants, les effectifs représentent 46 ETP, dont 35 conducteurs pour 22 véhicules en location financière. En 2016, les voyages ont totalisé un Mkm. 46 % des prestations sont assurées par 13 sociétés d'accompagnement de personne ou de taxis sous-traitantes.

Les résultats d'exploitation sont par nature déficitaires. En 2016, les charges ont ainsi représenté 3,5 M€, pour 207 k€ de billetterie et une compensation du SYTRAL de 3,2 M€, sur la base d'une grille de prix contractuelle.

2.5- La concession Rhônexpress

2.5.1- Historique

En 1998, le département, la communauté urbaine de Lyon et le SYTRAL ont créé le comité pour la valorisation de l'emprise désaffectée de l'ancien chemin de fer de l'Est lyonnais, propriété du domaine public départemental depuis 1977, pour envisager la création d'une nouvelle infrastructure de transport ferroviaire pour les transports collectifs. En 2001, le département[93] a décidé de réaliser une liaison express par voie ferrée entre la Part-Dieu et l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry (projet « Leslys »).

Le département du Rhône et le SYTRAL ont décidé en 2004 de faire circuler simultanément sur une même infrastructure ferroviaire deux services publics de transport distincts : le service express « Leslys » et le service omnibus « T3 » (anciennement « Lea ») entre la Part-Dieu et la zone industrielle de Meyzieu.

[92] Jusqu'à 21h30 pour Optiguide.
[93] Le département était devenu en 1977 propriétaire de l'emprise de l'ancien chemin de fer de l'Est lyonnais.

En 2004, le département a retenu le principe d'une délégation de service public pour la réalisation et l'exploitation de la liaison Leslys. Un premier appel d'offres n'a pas abouti, les groupements soumissionnaires demandant un niveau de subventions plus élevé qu'attendu ; par ailleurs, les caractéristiques techniques n'étaient pas assez détaillées.

Un second appel d'offres, lancé en 2006, a suscité deux candidatures : le « *groupement momentané d'entreprises* » Rhônexpress[94] représenté par Campenon-Bernard Régions et le groupement Elyse[95], représenté par Keolis. L'offre du groupement Rhônexpress a été retenue en décembre 2006.

Etant alors compétent (jusque fin 2014) pour le transport non urbain de personnes d'intérêt local, le département a signé une convention de concession le 8 mars 2007 avec la société *ad hoc* Rhônexpress SAS.

Le préfet du Rhône a saisi le 11 mai 2007 la chambre en application de l'article L. 4111-18 du CGCT[96] concernant certaines dispositions de la convention ainsi que le mode de passation.

De son côté, le SYTRAL était, et demeure, compétent pour le service omnibus de transport urbain de personnes.

AOT de l'agglomération lyonnaise, le SYTRAL a assuré la maîtrise d'ouvrage de la construction de l'infrastructure commune. La convention du 29 avril 2004 entre le département et le SYTRAL définit les conditions de l'occupation par le SYTRAL de l'emprise domaniale de la future infrastructure, dans le cadre de sa construction, de son exploitation et de sa maintenance.

Concernant la première phase, cette convention a été modifiée par trois avenants ; celui du 17 décembre 2008 pour la mise en service du T3, celui du 12 mai 2010 pour préciser les modes fonctionnement de l'infrastructure (notamment le poste de commande et de contrôle centralisé dit PCT), et celui du 1er août 2012 pour préciser la prise en charge des dépenses d'exploitation et de maintenance de l'infrastructure commune.

Keolis, délégataire du SYTRAL, assure les missions liées à l'exploitation, la maintenance de l'infrastructure commune et du PCT.

2.5.2- La concession de service public

Le 8 mars 2007, le contrat de concession entre le département du Rhône et la société Rhônexpress SAS a été signé pour une durée de 30 ans, d'échéance au 31 décembre 2038. Ce contrat comporte une phase de construction et d'une phase d'exploitation.

Le contrat confie ainsi au concessionnaire la conception, le financement partiel et la construction de l'infrastructure ferroviaire prolongeant la ligne Lea du SYTRAL. Le concessionnaire doit aussi fournir le matériel roulant et assurer l'exploitation commerciale du service de transport entre la Part-Dieu et l'aéroport, en empruntant l'infrastructure du SYTRAL entre la Part-Dieu et Meyzieu. Il doit assurer l'entretien et la maintenance du matériel roulant et de la portion d'infrastructure entre Meyzieu et l'aéroport.

Dans ce cadre, le contrat d'exploitation et de maintenance conclu entre la société Rhônexpress et la société CFTA Rhône, filiale de Transdev, confie à celle-ci la sous-traitance de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance des ouvrages, installations et matériels roulants.

---

[94] Vinci Concessions, Entreprises Jean Lefbvre Sud Est, Vosslo Infrastructure Services, Roiret Entreprises, Cegelec Centre Est, Veolia Transports, Caisse des dépôts et consignations.
[95] Keolis, Eiffage et SNCF.
[96] Les délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat à la chambre régionale des comptes pour avis.

La ligne La Part-Dieu – aéroport de Lyon-Saint-Exupéry a été mise en service le 10 août 2010. Sur une longueur totale de ligne de 23 km, la partie commune est de 14,7 km.

Le 28 mai 2010, les sociétés du groupe concessionnaire Eurovia Travaux Ferroviaires, Cegelec Centre Est, Campenon Bernard Management, Entreprise Jean Lefebvre Centre-Est et Roiret Transport, ont cédé à Vinci Concessions la totalité de leurs participations ; les parts de la CDC ont été reprises par CDC Infrastructure. Veolia Transport et Vossloh Infrastructures Servies ont conservé leurs parts.

Le 20 juillet 2010, l'avenant 2 a mis en place la « *cession Dailly* »[97].

2.5.2.1- Le transfert du département au SYTRAL

Le 1er janvier 2015, le SYTRAL est devenu concédant de la liaison Rhônexpress, la compétence départementale étant transférée à la Métropole, qui la lui a transmise aussitôt, et le SYTRAL étant devenu l'AOT sur tout le département. Le SYTRAL est ainsi substitué à la Métropole en tant que concédant du contrat de concession de 2007. Les statuts du SYTRAL prévoient que « *le SYTRAL assure l'organisation et le fonctionnement de la liaison ferrée express entre Lyon et l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry, en lieu et place de la Métropole de Lyon* » (article 7.2.3.).

Le SYTRAL et la Métropole ont signé le 27 juillet 2015 une première convention financière, pour un an, prévoyant l'organisation de la concession et le versement d'une contribution globale. Lui a succédé le 2 février 2016 une nouvelle convention valable jusqu'en 2038, modifiée en 2018. En contrepartie de la substitution du SYTRAL en tant que concédant, la convention financière du 2 février 2016 (comme la précédente) prévoit le versement annuel par la Métropole au SYTRAL d'une « *contribution globale correspondant à l'intégralité des charges de fonctionnement résultant de l'application du contrat de concession et de ses avenants »* (article 2.3 de la convention financière du 2016).

Les statuts du SYTRAL précisent que « *l'ensemble des dépenses dues au titre de la liaison ferrée entre Lyon et l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry est pris en charge en intégralité par la Métropole de Lyon et fait l'objet d'une convention entre la Métropole de Lyon et le SYTRAL »* (article 8.2 des statuts). Cette prise en charge est effectuée sous la forme d'une contribution globale.

2.5.2.2- Le financement essentiellement public du projet

2.5.2.2.1- L'investissement

La totalité du coût du financement des installations et des matériels concédés est assurée par une subvention de 39,2 M€ du département et par un emprunt de 61,4 M€ souscrit par Rhônexpress, qui l'a pris en charge durant la phase de construction, mais remboursé et garanti durant la phase d'exploitation par le concédant (alors le département et actuellement la Métropole), qui supporte ainsi la totalité de l'emprunt à partir de la mise en service[98].

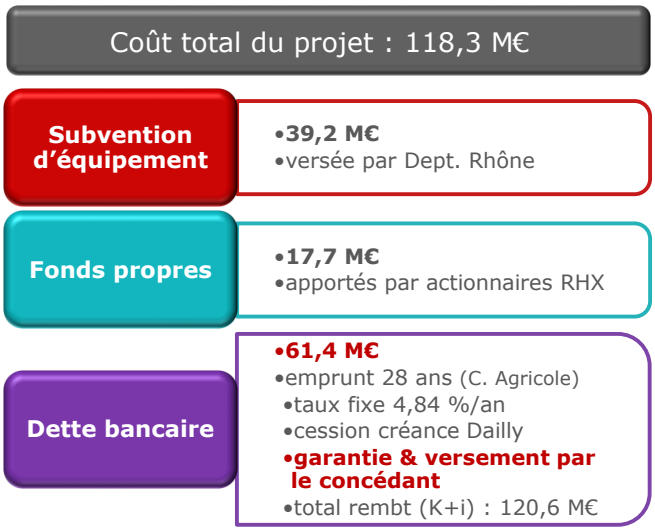
Le délégataire apporte 17,7 M€ de fonds propres, et assure le financement du matériel roulant, dont le coût représente 26,0 M€. Ces fonds propres ont fait l'objet de la souscription d'un crédit-relais spécifique Calyon, payé par les actionnaires seulement à la mise en service en 2010.

[97] La cession Dailly, régie par les articles L. 313-23 et suivants du code monétaire et financier est une forme de cession de créance, prévue par les articles 1689 et suivants du code civil, par laquelle un créancier transfère à un cessionnaire sa créance contre son débiteur, appelé débiteur cédé.
[98] Le remboursement de l'emprunt n'a commencé qu'à la mise en service, et est assuré à 100 % par le concédant.

La chambre constate ainsi que, s'agissant des investissements, le délégataire assure une part très faible du financement, soit 14,9 % du coût du projet (études et construction), et que, d'une part, le délégant assure le remboursement de l'emprunt, souscrit à hauteur de 61,4 M€ et d'un coût total (capital et intérêts) de l'ordre de 120 M€, et que, d'autre part, le département a accordé une subvention de 39,2 M€. Elle relève que le portage public a représenté 85,1 % du coût total du projet de 118,3 M€.

L'exploitation est couverte par les seules recettes de transport.

Schéma n° 1 : Financement du projet (M€)



Source : SYTRAL

2.5.2.2.2- La subvention d'équipement

L'article 24.1 prévoit le versement au concessionnaire par le concédant d'une subvention initiale de 31,350 M€, destinée à financer 49,45 % du coût prévisionnel de construction de l'ouvrage de 63,397 M€. L'avenant n° 2 a porté la subvention d'équipement à 39,168 M€ pour tenir compte de « *surcoûts* » de structure totalisant 7,818 M€[99].

La révision du montant de la subvention d'équipement visait à rééquilibrer le contrat, pour tenir compte des surcoûts dus au retard du lancement de la construction et aux travaux supplémentaires pour lever les réserves posées par le commissaire enquêteur dans le cadre de l'enquête publique.

2.5.2.2.3- Le financement de l'emprunt

La dette bancaire du projet a été arrêtée à 61,4 M€ avec un taux fixe annuel de 4,84 %. La maturité de l'emprunt a été alignée sur la durée résiduelle du contrat de 28 ans et les annuités de remboursement progressent de 2 % par an.

L'article 24.2 du contrat de concession met à la charge du concédant le versement d'une subvention forfaitaire d'exploitation (SFA) strictement égale aux annuités d'emprunt dues par Rhônexpress SAS (remboursement du principal plus intérêts, hors frais et commissions).

[99] Ces surcoûts sont liés à la préservation de la possibilité de réaliser la route départementale « Satolas Green », pour 1,768 M€ HT, au décalage dans le temps résultant des délais liés à différentes études, pour 2,680 M€ HT, à « *d'autres surcoûts liés au décalage* », pour 3,194 M€ HT, particulièrement la compensation du temps de parcours supérieur aux prévisions, et l'actualisation de ces sommes, pour un total de 7,818 M€.

Selon la convention de concession (article 24.2), la SFA est calculée pour être égale aux annuités d'emprunt dues par le concessionnaire Rhônexpress SAS au titre du remboursement du principal et des intérêts. Le montant de ce remboursement annuel est fixe et non révisable, selon un calendrier de 2011 à 2038 (article 2.1). La part de la consommation électrique de Rhônexpress est intégrée dans la contribution que verse chaque année la Métropole au titre de la redevance.

Le montant de la SFA est croissant (+ 2,00 % par an), de 3,522 k€ en 2015, pour atteindre 5,554 k€ en 2038.

Tableau n° 32 : Remboursement annuel et forfaitaire de la SFA par la Métropole au SYTRAL (M€)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3,522	3,592	3,664	3,737	3,812	3,888	3,966	4,046	4,127	4,209	4,293	4,379
2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
4,467	4,556	4,647	4,740	4,835	4,932	5,030	5,131	5,234	5,338	5,445	5,554

Source : conventions financières du 30 juillet 2015 (article 2.1) et du 2 février 2016 (article 6)

Conformément aux engagements du contrat de concession et notamment son annexe 6, le département du Rhône s'est engagé à rembourser directement à l'établissement prêteur (CALYON, groupe Crédit Agricole), au nom et pour le compte de Rhônexpress SAS, les annuités d'emprunt de la dette bancaire.

Le transfert du contrat au SYTRAL implique que ce dernier prenne en charge le paiement de la SFA. La convention financière du 30 juillet 2015 fixe ainsi les modalités de remboursement par la Métropole de Lyon au SYTRAL des dépenses liées au contrat : d'une part, le montant de la redevance de la Métropole pour compenser intégralement la SFA versée par le SYTRAL à Rhônexpress, et, d'autre part, la prise en charge par Rhônexpress des frais d'entretien et de maintenance de l'infrastructure.

La contribution globale (article 2.5 de la convention financière) comprend le remboursement par la Métropole au SYTRAL de la SFA, de la quote-part de Rhônexpress des dépenses communes, la quote-part des frais d'amortissement du tour en fosse[100], de la redevance de mise à disposition des parcelles acquises par Réseau Ferré de France pour le contournement ferroviaire sur la commune de Colombier-Saugnieu.

La Métropole s'engage aussi à prendre en charge les éventuels investissements à la charge du SYTRAL (article 2.5 de la convention financière)[101].

2.5.2.3- L'exploitation

L'exploitation du service est autofinancée : le concessionnaire a la propriété des recettes de trafic. Leur niveau est suffisamment élevé pour couvrir totalement l'essentiel des charges d'exploitation et de maintenance, le concédant prenant en charge une partie des dépenses liées à l'exploitation, correspondant aux installations communes au T3 et à Rhônexpress.

Concernant l'entretien et la maintenance des infrastructures communes de Rhônexpress, par convention financière[102], leur financement est assuré par la Métropole, par une « *contribution globale.* »

[100] Machine destinée à reprofiler les roues d'un tramway ou d'une voiture de train, en cas de déformation.
[101] Il ne s'agit pas des rames supplémentaires prévues au plan d'affaires.
[102] La première convention date de 2004.

La répartition entre T3 et Rhônexpress des dépenses de l'infrastructure commune est effectuée sans difficulté lorsqu'elles sont individualisables. Lorsqu'elles ne le sont pas, leur répartition se fait selon une clef sur la base des kilomètres réalisés annuellement sur l'infrastructure commune.

La Métropole rembourse le SYTRAL de l'ensemble de ces dépenses dans la limite d'un plafond à fixer chaque année (article 2.2). Le premier montant a été de 1,3 M€ en 2015, de 1,4 M€ en 2016 et celui de 2017 est de 1,5 M€.

Un avenant doit être pris régulièrement pour fixer le plafond de l'année concernée, selon la même formule que l'article 72.1 de la convention 2011-2016 TCL (article 7.1 de la convention de 2016).

L'avenant du 16 janvier 2018 précise que le SYTRAL prend en charge les frais liés à l'exploitation du PCT tramway (poste de commande tramway de Saint-Priest), aux équipements radio TETRA, à l'entretien de la voie et de la signalisation ferroviaire, à l'entretien des plateformes, aux caténaires, aux consommations électriques (article 5 de la convention modifiée par l'avenant).

2.5.2.4- L'apport des actionnaires privés

Le groupement d'actionnaires apporte au moment de la création de Rhônexpress, en début de concession, 17,7 M€ au titre du capital social (7 110 k€) et d'apports en comptes courants (10 540 k€). Cet apport fait l'objet d'un montage particulier : il est entièrement financé par un emprunt auprès de Calyon, incorporé dans l'emprunt global de départ. Le capital restant dû fin 2017 est de 13 538 k€.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Rhônexpress et CFTA indiquent que l'engagement des actionnaires prend aussi la forme d'un engagement global au niveau des risques induits par le lancement de l'opération, notamment en termes d'aléas et d'accessibilité aux financements bancaires, particulièrement pour une infrastructure encore à construire. Rhônexpress précise que les fonds propres, injectés en capital social (7,1 M€) et en dette d'actionnaires (10,6 M€), sont rémunérés au taux de 4,15 % par an et remboursés selon les disponibilités de Rhônexpress. En 2017, Rhônexpress a ainsi assuré le règlement de 883 k€ au titre du remboursement du capital et de 2 832 k€ au titre du paiement des intérêts.

Outre les coûts d'exploitation et éventuels investissements liés au renouvellement des rames, cette charge de remboursement est la seule assurée par Rhônexpress.

L'acquisition de deux rames d'occasion pour 2,9 M€ prévue en 2024 est conditionnée à la situation du trafic et à l'accord du concédant, en vue de procéder à la grande révision des rames actuelles. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que l'acquisition de ces rames est conditionnée contractuellement au respect d'un temps de parcours de 19 minutes au plus et à l'existence de deux rames de réserve, ce qu'il considère comme inenvisageable.

La chambre constate le faible niveau relatif de l'apport du partenaire privé.

2.5.2.5- La répartition des risques

Les DSP sont régies par les articles L. 1411-1 et suivants du CGCT. Le concédant assure le financement de l'essentiel des investissements alors que le délégataire ne finance que son apport en compte courant et son capital social, l'exploitation devant être équilibrée par les recettes et la contrepartie forfaitaire. Le délégataire a assuré un risque de maîtrise d'ouvrage durant la construction de l'équipement et avant le début de la phase d'amortissement de l'emprunt sans recours. Il s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers.

Rhônexpress considère que les actionnaires ont assumé des risques importants, notamment ceux liés à la conception et à la construction, à l'exploitation en cours, tout en assurant la qualité de service requise, cette prise de risque allant jusqu'au terme de la concession.

La chambre relève que le concessionnaire n'assume pas l'amortissement financier de l'équipement et que sa prise de risque est pour l'essentiel limitée à l'exploitation du service.

2.5.2.6- Les principes de fonctionnement de la concession

2.5.2.6.1- Les obligations de Rhônexpress

- Les obligations initiales

Le concessionnaire a une obligation de résultat en matière de continuité de service, sauf cas de force majeure. Il doit transporter les voyageurs assis.

L'offre minimale à réaliser en termes quantitatifs est détaillée : service chaque jour 1er mai inclus, 5h-24h étendu à 30' après le dernier atterrissage de vol régulier, 137 trajets quotidiens, départs cadencés au quart d'heure pendant 13h consécutives.

En situation perturbée, il doit informer ses clients et mettre en place, au-delà d'une certaine durée, des services de substitution.

La qualité de service fait l'objet d'une mesure régulière (accueil, disponibilité des canaux de vente, propreté des rames et stations, ponctualité).

Le concessionnaire doit maintenir les ouvrages en bon état. Il doit adapter l'offre à la demande, en cas de besoin (rames supplémentaires).

- Les modifications par avenant

L'avenant n° 1 du 2 juin 2008 prend en compte les quatre observations de l'enquête publique, ayant suscité les réserves du commissaire enquêteur, en vue de l'obtention de la DUP[103] (accès au centre de maintenance, cheminement piétonnier, passages agricoles, arrivée à l'aéroport).

L'avenant n° 2 du 22 décembre 2008 fait le constat d'un total de surcoûts non imputables au concessionnaire de 7,8 M€, dont le coût de la route départementale Satolas Green de 1,7 M€, le décalage de dix mois dû aux suites de l'enquête publique, des « *surcoûts de structure liés au décalage* » de 2,7 M€ (calendrier et plan d'affaires recalés en conséquence) et d'« *autres surcoûts liés au décalage* » de 3,2 M€.

Le concédant verse ainsi au concessionnaire une « *subvention additionnelle* » de 5,8 M€ « *en contrepartie de la contribution du concédant à la prise en charge des surcoûts, il y a lieu d'accroitre la redevance que le concessionnaire lui versera si le résultat de l'exploitation du service est meilleur que prévu* » : l'article 23.4 du cahier des charges prévoit désormais la possibilité d'une redevance si le taux de rentabilité interne (TRI) réel est au moins égal à 10 % et si le cumul des excédents bruts d'exploitation (EBE) réels est supérieur au cumul prévisionnel des EBE ou si la fréquentation est supérieure aux prévisions (avec un résultat d'exploitation positif).

L'avenant n° 3 du 14 novembre 2011 procède à l'ajustement des objectifs de qualité et de la grille tarifaire. Ces modifications sont présentées comme devant apporter plus de souplesse dans l'exploitation et pour « *mieux répondre* […] *aux besoins des usagers.* » Or il apparaît que la prestation ainsi « assouplie » est globalement dégradée. En effet, le temps de parcours contractuel total passe de 25 minutes à « *moins de 30 minutes.* »

[103] Déclaration d'utilité publique, pour la préparation du projet.

La garantie que les passagers du dernier vol à l'atterrissage (arrivé à l'heure) seront transportés à la Part-Dieu ne s'applique plus qu'aux vols réguliers : les vols charters sont désormais exclus.

La possibilité de passer en mode dit dégradé en cas de retard des derniers vols au-delà de minuit (les passagers du dernier vol sont transportés par la navette ou par la route) ne concerne plus que les vols réguliers.

La période de cadencement d'une navette chaque 15 minutes de 6h00 à 21h00 (soit pendant 15 heures) est remplacée par une période de 13 heures, ce qui représente deux heures de moins.

Dès avant le début de l'exploitation, le concessionnaire a indiqué en juin 2009 que l'objectif du temps de parcours de 19 minutes ne pouvait être tenu et que les conditions d'exploitation devaient être ajustées en conséquence (article 36.3 du cahier des charges).

La nécessité de mettre en service une cinquième rame (l'une des deux en réserve) induisait un surcoût d'exploitation de 597 k€ par an mais aussi son remplacement en réserve pour un coût d'acquisition de 5 M€.

L'avenant n° 4 du 24 octobre 2013 vise ainsi à « *définir les mesures transitoires nécessaires au rétablissement de l'équilibre économique de la concession qui a été affectée pour les faits imprévus survenus depuis le 1er janvier 2009.* » Le concédant prend en charge à la place de Rhônexpress certaines charges telles que la quote-part des frais d'entretien de l'installation commune, la grille tarifaire est à nouveau modifiée et les pénalités liées à la qualité de service sont allégées si le temps de parcours demeure supérieur à 19 minutes et s'il n'y a qu'une seule rame de réserve.

La chambre constate que les avenants ont augmenté la rémunération du concessionnaire et allégé ses contraintes de service. Les engagements initiaux d'un temps de parcours de 19 minutes maximum n'ont jamais été tenus.

2.5.2.6.2- Les pénalités dues par Rhônexpress

En cas d'interruption de service du fait de Rhônexpress, la pénalité est de 1 600 € par heure (majorée en pointe, minorée si un service de substitution est mis en place).

En cas de retard, Rhônexpress est tenu de rembourser les clients qui en font la demande (totalement ou partiellement, en fonction de la durée).

En cas de suppression de service, Rhônexpress est tenu d'indemniser les clients qui se présentent[104].

Si la moyenne des notes « *qualité de service* » est plus faible que la cible, la pénalité est de 5 000 € par mois.

En cas de mise en demeure infructueuse, le concédant peut donner pour tout manquement des pénalités, dont le niveau est laissé à sa discrétion, mais doit être approprié. Les pénalités dans leur ensemble (y compris les remboursements des clients) sont plafonnées à 10 % du chiffre d'affaires.

[104] En l'absence de service, il est probable que les clients ne trouveront personne à qui se présenter sur le quai et qu'ils attendront pas l'éventuelle rame suivante pour se manifester.

2.5.2.6.3- Les obligations du SYTRAL

Le concédant supporte les effets externes susceptibles d'impacter l'économie du contrat. Il s'agit des cas classiques, comme celui de l'évolution réglementaire, mais aussi des obligations d'informer la clientèle de l'existence du service Rhônexpress et de ne pas mettre en place un service concurrent (article 7 de la convention), et de veiller à permettre un niveau de trafic qui ne soit pas inférieur cinq ans de suite à 75 % des prévisions d'origine.

Le SYTRAL a aussi l'obligation de permettre le respect du temps de parcours conventionnel. L'avenant 2 a permis de relever le temps de parcours initial.

2.5.2.6.4- Les pénalités perçues par Rhônexpress

Les pénalités que perçoit Rhônexpress en cas de problème sur le tronc commun ne sont pas versées par le SYTRAL, mais par Keolis, qui répercute ainsi son risque dans le forfait, en application de la convention entre le SYTRAL et le département 04/223.

L'impossibilité de faire circuler une rame pendant plus de 15 minutes donne lieu au versement de 200 €, plus 25 € par minute supplémentaire (ce montant est doublé en pointe).

Les retards au terminus de plus de trois minutes causés par l'un des exploitants à l'autre donnent lieu au versement d'une pénalité de 10 € par minute, avec un mécanisme de compensation qui fait que seul le solde est reversé.

2.5.2.6.5- Le contrôle du concédant

L'autocontrôle effectué par le concessionnaire est bien décrit, avec des audits externes dans plusieurs domaines, et leur périodicité. Il est simplement mentionné que le concédant peut procéder à ses propres contrôles, et qu'il a accès à tous les domaines d'activité.

Le montant total des pénalités potentielles en régime « *normal* », hors remboursement clients, est inférieur à 50 k€. Ce montant est à rapprocher du coût d'un contrôle mensuel de la qualité du service.

2.5.2.6.6- L'exploitation confiée par le concessionnaire à CFTA

- Le cadre de la sous-traitance

(a) Le dispositif initial

Il était prévu que le concessionnaire confie l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure et du matériel roulant à la société Veolia Transport ou à l'une de ses filiales.

Le contrat de concession n'évoque pas explicitement la possibilité pour le concessionnaire de sous-traiter sa prestation.

Le cahier des charges du contrat de 2007 précise qu' « *en cas de silence du contrat de concession, il sera fait référence […] au contenu de l'offre déposée […] dans le cadre de la consultation […], aux réponses adressées par le groupement aux questions du département les 25 août 2006, 13 septembre 2006 et 21 septembre 2006 et aux comptes rendus des auditions […] qui se sont tenues les 30 août 2006, 7 septembre 2006 et 26 septembre 2006 […]* » (article 1.4 de la concession).

(b) Le contrat de sous-traitance

Par le contrat d'exploitation et de maintenance entre le concessionnaire Rhônexpress SAS et CFTA Rhône SAS du 17 avril 2007, Rhônexpress (concessionnaire) confie à l'exploitant, filiale du groupe Transdev (ex Véolia Transport depuis le 1er janvier 2012) l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages, installations et matériels roulants.

L'exploitant CFTA bénéficie d'une rémunération annuelle forfaitaire (annexe 1 de la convention) révisable (article 22.2), dont les montants prévisionnels lui sont versés mensuellement avec actualisation et régularisation annuelle.

Rhônexpress considère que l'activité de CFTA n'a pas à être prise en compte dans l'analyse de la concession : « *l 'exploitant CFTA Rhône est rémunéré selon un prix forfaitaire fixé à la signature du contrat de concession, qui l'engage à ses risques et périls sur trente ans, conformément aux documents remis à la signature au concédant et aux prêteurs (et connus à l'offre finale). Il n'existe aucun lien entre l'économie de l'exploitation et celle de la concession. exploitant et concessionnaire sont deux entités autonomes et indépendantes* » (courriel du directeur de Rhônexpress le 13 avril 2018).

Rhônexpress et CFTA indiquent que les liens capitalistiques entre les deux sociétés seraient très faibles, avec seulement 28 % d'actionnaires communs. Toutefois, la chambre observe que, s'il n'y a pas de lien direct entre CFTA et Rhônexpress, CFTA est une filiale de Transdev, actionnaire de Rhônexpress à hauteur de 28,2 %, et que Transdev et Rhônexpress ont aussi pour actionnaire commun la Caisse des dépôts et consignations (CdC) (respectivement à 70 % et 36,6 %)[105]. CFTA et Rhônexpress ont ainsi de réels liens capitalistiques indirects.

2.5.2.7- Les perspectives d'évolution du service

2.5.2.7.1- L'économie du projet

L'évaluation de l'économie de l'exploitation du service nécessite de prendre en compte Rhônexpress et CFTA.

Si comptablement et financièrement la consolidation de CFTA n'est pas possible, s'agissant d'une société aux actionnaires différents, il est indispensable de cumuler leurs résultats pour apprécier la réalité des résultats de l'exploitation. S'il y a deux intervenants, Rhônexpress et CFTA, le service est unique.

Rhônexpress s'oppose à la prise en compte, pour évaluer les résultats de l'exploitation de l'ensemble de la concession, des chiffres de CFTA. Elle considère qu'une analyse de la rentabilité implique de prendre en compte aussi, notamment, les futurs remboursements de fonds propres.

Toutefois, indépendamment de l'importance de leurs liens capitalistiques, l'analyse purement économique de l'exploitation impose qu'on n'occulte pas l'activité de CFTA, quand bien même cette possibilité semble écartée contractuellement.

Tableau n° 33 : Résultats d'exploitation Rhônexpress et CFTA Lyon

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Résultat d'exploitation Rhônexpress	1 715	- 385	- 81	483	707	340	2 097	3 368	5 595*
Résultat net Rhônexpress	- 577	- 867	- 617	32	215	- 131	1 199	1 281	3 427*
Résultat net CFTA Rhône	1 883	1 131	1 467	1 182	879	1 182	958	n.d.	n.d.
Résultats nets cumulés	*1 306*	*264*	*850*	*1 214*	*1 094*	*1 051*	*2 157*	*nd*	*nd*

*Sources : comptes des sociétés *prévisions*

[105] L'actionnariat actuel : Rhônexpress : CdC 36,6 % ; Vinci 35,2 % et Transdev 28,2 %. CFTA : Transdev 100 % qui est contrôlé par CDC 66% et Rethmann 34 %.

2.5.2.7.2- L'assistance technique

La convention d'assistance technique entre Rhônexpress et Vinci Concessions du 7 avril 2015 prévoit une rémunération annuelle de 300 k€ pour 2015, reconduite annuellement sous ce plafond (article 2).

Cette rémunération peut être augmentée du prix d'une « *assistance juridique renforcée* », notamment dans le cas de la négociation d'un nouvel avenant : « *les parties se rencontreront pour étudier les moyens à mettre en œuvre pour faire face au besoin identifié et la rémunération correspondante* », ce sans plafonnement (article 1).

Les prestations prévues sont la mise à disposition du directeur de Rhônexpress, responsable de la gestion du contrat de concession, des *« moyens humains et techniques nécessaires à l'établissement de la comptabilité, ainsi qu'au suivi financier et budgétaire* », une assistance juridique qui *« comprend notamment le suivi contractuel du contrat de concession et le suivi de la réglementation.* »

2.5.2.7.3- L'évolution du trafic : l'impossibilité du maintien des conditions actuelles

Indépendamment des conditions économiques de la concession elle-même, l'exploitation est de plus en plus contrainte par la croissance des besoins de trafic autres que Rhônexpress.

Déjà, début 2016, Rhônexpress a présenté au SYTRAL des demandes d'indemnisation à hauteur de 2,160 M€, considérant avoir subi un préjudice en raison de la poursuite d'une desserte par autobus entre 2014 et 2016. L'absence d'accord a conduit Rhônexpress à déposer un recours devant le tribunal administratif de Lyon en avril 2017.

En réponse aux observations de la chambre, Rhônexpress précise que la demande d'indemnisation a été réduite à 1,851 M€ pour tenir compte de la révision à la baisse du nombre de passagers concernés, de l'augmentation des frais liés au préjudice de perte de recettes (frais financiers, juridiques et de structure) et des coûts de la desserte du Grand Stade.

Surtout, Rhônexpress estime que l'exploitation, depuis le début 2016 de la desserte du Grand Stade par le T3, les jours de rencontres sportives, a dégradé les conditions de la prestation : rallongement des temps de trajet, suppressions de certaines rames. L'exploitant considère qu'il n'est plus en mesure de respecter l'objectif du temps de desserte en 22 minutes et que doit être réglée la question des perturbations de trafic liées à l'utilisation des voies en période de rencontres sportives, de plus en plus fréquentes.

Le tribunal administratif de Lyon a rejeté le 13 juin 2019 la requête de Rhônexpress demandant une indemnisation pour l'exploitation, selon lui anticoncurrentielle, des lignes de bus 29 et 30 entre La Part-Dieu et l'aéroport de mars 2014 à décembre 2015, et pour les perturbations de la desserte induites par le chantier et la mise en service du tronçon additionnel du T3 vers le Grand Stade.

Le tribunal considère que la desserte par autobus n'a pas été en concurrence avec celle de Rhônexpress, étant non ferroviaire et non directe. Il estime que les perturbations liées à l'extension de la ligne du T3 vers le Grand Stade relèvent de la part de risque inhérente à la concession et n'appellent ainsi aucune indemnisation.

Rhônexpress souhaite négocier un nouvel avenant « *pour refléter les modifications apportées sur l'infrastructure commune et prendre en compte, dans un cadre contractuel clair, les diverses évolutions du contexte sous-jacent et extérieur à la concession per se, s'étant produites depuis la conclusion du contrat* » (réunion du 27 avril 2016 Rhônexpress / Legal Counsel Vinci Concessions).

Par ailleurs, les besoins de croissance du T3, tant en nombre de passagers à transporter qu'en cadencement, augmentent à mesure du développement de la zone de la Soie et de celle proche du Grand Stade. La croissance de l'habitat, le nombre et l'importance des projets (zone d'activités, « *pôle médical du Grand Large* », arrivée de sièges sociaux, projet d'« *OL City* ») rendent nécessaire un renforcement à court terme de la desserte par le T3, voire, à plus long terme, par un ou plusieurs autres modes de transport.

Cette augmentation de la cadence du T3, nécessaire pour répondre aux besoins locaux de court terme liés à l'urbanisation en cours, se cumulera avec un renforcement global des modes de transport induits par les perspectives de développement de l'Est lyonnais. Les conditions d'activité de Rhônexpress seront donc particulièrement contraintes.

Compte tenu de l'inertie des contraintes, concédant et concessionnaire doivent envisager les adaptations nécessaires du cadre juridique et économique de l'exploitation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, CFTA précise que « *des solutions sont envisageables et peuvent émerger dès lors que les parties sont disposées à collaborer* », et qu'il serait prématuré de considérer que la pérennité de l'exploitation ne serait plus envisageable.

L'évolution prévisible des conditions de service, principalement du fait du développement économique et urbanistique de la zone autour du Grand Stade et de l'ensemble de l'Est lyonnais, impose une évolution du dispositif.

2.5.2.8- Les conséquences du déséquilibre persistant de la concession

Sur saisine du préfet du Rhône du 15 mai 2007, la chambre a examiné la procédure de délégation du projet Leslys, ainsi que l'économie générale de la convention et son incidence sur la situation financière du département.

L'avis rendu par la chambre n'a pas été suivi d'application, le projet de concession étant resté inchangé.

Après plusieurs années d'exploitation, la chambre considère que son avis d'alors sur la durée excessive de la concession, en raison de la faible participation financière de la partie privée, est pleinement vérifié.

2.5.2.8.1- La durée de la concession

L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, qui transpose la directive n° 2104-23 du 26 février 2014 reprenant la jurisprudence européenne, définit la durée de la concession au regard des investissements demandés. La durée ne peut excéder le temps raisonnablement escompté pour l'amortissement des investissements (retour sur capital et bénéfice raisonnable).

- L'amortissement économique des charges du concessionnaire

L'article L. 1411-2 du CGCT pose que « *les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre*. »

La durée du contrat de concession ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté pour que le concessionnaire amortisse ses investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages.

La jurisprudence du Conseil d'Etat conditionne la détermination de la durée de la convention à celle nécessaire à la couverture des charges d'investissement et d'exploitation, et non pas à la seule durée de l'amortissement comptable : « *lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre […] ; qu'il résulte de ces dispositions que la durée normale d'amortissement des installations susceptible d'être retenue par une collectivité délégante, peut être la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers, que cette durée coïncide ou non avec la durée de l'amortissement comptable des investissements ; qu'en jugeant que la durée normale des investissements ne saurait se réduire par principe à la durée comptable mais résultait d'un équilibre global entre les différents éléments précités, la cour administrative d'appel de Marseille, qui n'avait pas à vérifier que la convention de délégation contenait elle-même les justificatifs de sa durée, n'a donc pas commis d'erreur de droit* » (Conseil d'Etat 11 août 2009, société Maison Comba n° 303517).

- Des charges limitées essentiellement à l'exploitation

Le délégataire Rhônexpress bénéficie d'une convention qui, en 2007, a pris en compte, d'une part, le coût de l'ouvrage alors estimé à 63,4 M€ et la subvention publique initiale pour la construction de 31,3 M€ (soit 49,45 % du coût de l'ouvrage), et, d'autre part, le coût du matériel roulant de 26 M€.

Or, pour ce qui est de la charge des investissements, la subvention forfaitaire d'exploitation annuelle de 3,5 M€ couvre la totalité du remboursement de l'emprunt souscrit par le concessionnaire pour la construction et l'achat des rames.

Les installations ne sont pas à la charge du concessionnaire, qui n'en assure pas le financement in fine. Le concessionnaire ne prend donc en charge que la simple exploitation et le gros entretien, sur la base des recettes de billetterie. Le risque du délégataire est donc faible et ne concerne aucunement l'investissement.

La question de la correspondance entre la durée de la concession et celle de l'amortissement de l'équipement réalisé par le concessionnaire ne se pose donc pas.

En revanche, la durée de la concession ne saurait dépasser celle du retour à l'équilibre du concessionnaire. Ce dernier, avance que la durée de la concession doit lui permettre d'assurer le remboursement des comptes courants d'associés. Or le remboursement de ceux-ci est sans lien avec la rentabilité de l'exploitation et ne constitue pas un critère pour définir la durée de la concession.

- La détermination du niveau de rentabilité

(a) La notion de rémunération raisonnable

La durée de la concession découle de la notion de rémunération raisonnable, développée par la jurisprudence française et européenne, à l'occasion d'affaires relatives à la question de la qualification d'aides d'Etat.

Ainsi, l'arrêt Altmark (CJCE 24 juillet 2003) pose les critères permettant d'établir que n'est pas une aide d'Etat la compensation reçue par le concessionnaire exploitant un service régulier de transport public en contrepartie des services dont il est chargé.

Outre la nécessité que les obligations de service public soient clairement définies, que les bases de calcul de la compensation soient établies de façon objective et transparente, cette compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes et d'un niveau raisonnable de bénéfice (afin d'éviter de fausser la concurrence). Quand le choix de l'entreprise n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, la compensation doit correspondre à un niveau de coûts qu'aurait eu à prendre en charge une entreprise moyenne correctement gérée pour exécuter de telles obligations et dégager un bénéfice raisonnable.

Par ailleurs, la durée acceptable de la concession doit donc être mesurée selon le niveau de rentabilité réel du concessionnaire.

Le SYTRAL n'a pas encore établi un suivi du réalisé de l'activité par rapport au plan d'affaires, qui n'a donc jamais été mis à jour. Le niveau de TRI n'est donc pas actualisé. Rhônexpress refuse de communiquer ce tableau actualisé, qu'il élabore pourtant pour suivre son exploitation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le SYTRAL indique qu'il a demandé à Rhônexpress en juin 2018 de mettre à jour le plan d'affaires, requête demeurée sans suite.

(b) Le périmètre de l'analyse économique

Pour effectuer cette mise à jour, et ainsi mesurer l'écart entre rentabilité prévisionnelle et rentabilité atteinte, il convient de s'assurer du périmètre financier pertinent de l'activité, en adéquation avec le fonctionnement économique réel de la concession. L'optique retenue doit ainsi être économique, et non comptable.

En premier lieu, il ne peut être pris en compte les amortissements des équipements qui n'ont pas été financés par Rhônexpress et ne constituent aucunement une charge pour ce dernier. La rentabilité de l'exploitation n'est pas liée à la charge du remboursement de l'emprunt, qui est intégralement assumée par le concédant, au titre du SFA et de la prise en charge des frais d'entretien et de maintenance des infrastructures.

Le concessionnaire assume la totalité des coûts de fonctionnement et perçoit à ce titre les recettes de billetterie.

La longue durée de la concession peut permettre de dégager une rentabilité plus que raisonnable, sans être exposé à la concurrence. Le concessionnaire ne supporte aucune charge à long terme qui nécessiterait une durée aussi longue de la concession.

Les comptes de Rhônexpress intègrent les immobilisations du domaine concédé, qui ne sont pas financés par le concessionnaire. Ils présentent aussi un amortissement de caducité, calculé pour amener à une valeur nulle les immobilisations concédées à l'horizon 2038, fin de la concession, date à laquelle les équipements doivent être remis gratuitement au concédant.

En second lieu, la sous-traitance par CFTA doit être prise en compte, même si comptablement CFTA, n'étant pas une filiale de Rhônexpress, ne peut être consolidée avec celle-ci.

L'évaluation de la rentabilité du concessionnaire, compte tenu de celle du sous-traitant (après son financement par le concessionnaire), est un élément important pour apprécier la qualité du fonctionnement de la DSP et s'assurer que les charges du concessionnaire ne sont pas surcompensées. En l'absence de données mises à jour par rapport à celles de la prospective initiale, la chambre estime non justifiée à ce stade la durée de la concession.

2.5.2.8.2- Les deux cas conventionnels de cessation anticipée de la concession

Il est d'abord prévu à l'article 39 de la convention (« *rachat de la concession* »), qu'à partir du 10 août 2020, notamment en cas de réussite économique de la concession, le concédant puisse la résilier, « *dès lors que le cumul des EBE, constatés depuis l'entrée en vigueur de la concession* (donc y compris les exercices antérieurs à la mise en service, forcément déficitaires*), est supérieur de 25 % au cumul, pour la même période, des EBE retracés dans le plan d'affaires prévisionnel figurant en annexe 11.* »

En second lieu, indépendamment de l'évolution des EBE réels par rapport aux EBE prévisionnels, le concédant pourrait mettre fin à la concession pour un motif d'intérêt général non financier.

L'étude d'un cabinet extérieur[106] sur la faisabilité juridique et le coût pour le SYTRAL d'une reprise de la concession, conclut à la possibilité d'une résiliation de la concession dès à présent pour un motif d'intérêt général non financier, tel que prévu à l'article 39.1 alinéa 2. Cet intérêt général non financier pourrait être constitué par la refonte de l'offre de service du SYTRAL rendue nécessaire notamment par sa substitution au département et par le besoin de mettre en cohérence la gestion du réseau dans le nouveau périmètre de transports urbains. Il pourrait être aussi constitué par le besoin de résoudre la complexité croissante de la gestion du trafic du T3 et des circulations sur l'infrastructure commune.

Le contrat indique en effet : « *39. Rachat de la concession : 39.1 Le concédant peut, à partir du dixième anniversaire de la mise en service, prononcer unilatéralement la résiliation anticipée de la concession dès lors que le cumul des EBE, constatés depuis l'entrée en vigueur de la concession, est supérieur de vingt-cinq pour cent (25 %) au cumul, pour la même période, des EBE retracés dans le plan d'affaires prévisionnel figurant en Annexe 11. Le concédant peut également, à tout moment, procéder à la résiliation unilatérale anticipée de la concession pour un motif d'intérêt général non financier.* »

Ces deux cas de résiliation s'accompagnent d'une indemnité de résiliation (article 39.2), qui correspond à l'encours de la dette et aux bénéfices escomptés sur la base d'un TRI prévisionnel de 10 %.

Une étude réalisée en janvier 2018 par la direction du pilotage des contrats de DSP du SYTRAL évalue le montant théorique du coût de sortie à près de 108 M€, ou à 32,2 M€ avec poursuite de l'engagement bancaire.

Tableau n° 34 : Evaluation du coût de la reprise de la concession (M€)

Remboursement du crédit sans recours	75,075
Indemnité pour fonds propres et niveau de TRI	25,800
Indemnité pour résiliation du contrat Rhônexpress-CFTA	5,400
Rachat des biens	1,000
Total	107,275

Source : étude SYTRAL 4 janvier 2018

Une étude de prestataires extérieurs de mars 2016[107], sur la base des données 2016, propose un calcul d'indemnité bancaire de 91,6 M€ (59,2 M€ de remboursement de capital et 32,4 M€ d'indemnité) :

[106] Note de consultation juridique et financière Adamas et Finance Consult du 8 février 2018.
[107] Note du 25 mars 2016 « *sur la faisabilité juridique et le coût pour le SYTRAL d'un rachat de la concession.* »

« *39.2 Dans les cas visés à l'article 39.1, l'exercice de ce droit par le concédant entraîne le versement au concessionnaire d'une indemnité. Cette indemnité couvre les dépenses exposées par le concessionnaire pour les besoins de la concession et la perte du bénéfice raisonnablement escompté. A cet effet, sans préjudice des dispositions prévues à l'article 24.2 en ce qui concerne le Crédit Sans Recours, l'indemnité représente cent (100) % de la somme des deux éléments suivants :*

a. le montant de l'encours de la dette (hors Crédit Sans Recours) ;
b. la somme du montant des fonds propres et d'un montant calculé de telle façon que le TRI sur fonds propres effectif soit égal, en tenant compte des flux déjà reçus par les actionnaires à la date de résiliation, au TRI sur fonds propres prévisionnel. »

Elle évalue à 31,8 M€ l'indemnité due au délégataire pour le garantir du niveau de rentabilité contractuel, fixé au plan d'affaires. Cette indemnité est constituée par la « *somme du montant des fonds propres et d'un montant calculé de telle façon que le TRI sur fonds propres effectif soit égal, en tenant compte des flux déjà reçus par les actionnaires à la date de résiliation, au TRI sur fonds propres prévisionnel »*[108] (article 39.2). L'étude estime cette indemnité à 31,8 M€, composée du remboursement des 17,7 M€ de fonds propres et de 14 M€ de rémunération des fonds propres engagés pour les investissements.

L'acte de cession « *Dailly* » prévoit qu'en cas de résiliation de la concession, le concédant a le choix entre laisser la Métropole continuer de verser la SFA directement à la banque et faire rembourser par la Métropole à la banque une indemnité égale à la valeur actuelle nette des créances restant à payer au titre de l'emprunt. En cas de rachat de la concession, le coût peut ne pas inclure le remboursement de la dette bancaire en cours, dans la mesure où celle-ci a déjà été cédée à la banque et où la Métropole pourrait décider de continuer à en assurer le paiement, avec ou sans le maintien de la concession.

Compte tenu de l'indemnité pour rupture du contrat de 5,2 M€ et du coût du rachat des biens de reprise évalué au 1er janvier 2017 à 0,9 M€, le coût total de sortie serait de l'ordre de 37,9 M€, selon cette étude.

2.5.2.8.3- Les cas de caducité liée au niveau de rentabilité

- Le cadre juridique

Indépendamment de ces deux premières hypothèses, il pourrait être mis fin, unilatéralement, à la convention, au nom de l'intérêt général, si sa durée excédait celle nécessaire au retour à l'équilibre du concessionnaire, ne serait-ce que pour permettre une remise en concurrence périodique et empêcher l'installation d'une position dominante (Conseil d'Etat 7 mai 2013 Société auxiliaire de parcs de la région parisienne n° 365043) : « *[…] eu égard à l'impératif d'ordre public imposant de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation, la nécessité de mettre fin à une convention dépassant la durée prévue par la loi d'une délégation de service public constitue un motif d'intérêt général justifiant sa résiliation unilatérale par la personne publique […].* »[109]

La jurisprudence est ainsi moins restrictive que le contrat, qui ne prévoit d'intérêt général que non financier.

[108] L'indemnité est majorée, le cas échéant, du montant de la TVA à reverser au Trésor public.
[109] Cf. Conseil d'Etat, Assemblée n° 81131 2 février 1987 société TV6.

- Le niveau de rentabilité

Un niveau trop élevé de rentabilité peut conduire à la caducité de la concession[110]. L'actualisation des données relatives à l'exploitation et aux flux de trésorerie du service Rhônexpress, en vue de déterminer si les conditions d'une fin anticipée de la concession seraient réunies, est donc une nécessité à court terme pour le SYTRAL. L'hypothèse d'une possibilité juridique de cessation anticipée pourrait alors être évaluée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Rhônexpress communique le TRI du plan d'affaires initial qui serait encore négatif (annexe 12). Il conviendrait que Rhônexpress explicite sa méthode et permette au concédant de mesurer l'éventuel écart du TRI actuel avec celui prévu au contrat.

2.5.2.9- Les perspectives d'évolution juridique

L'éventuelle reprise de la concession, avec (cas de l'article 39 du contrat) ou sans indemnité (cas de l'intérêt général), pourrait donner lieu à une nouvelle DSP, avec un coût moindre pour la collectivité, et, éventuellement, une diminution de la tarification. Cette situation nouvelle pourrait être aussi l'occasion de renégocier, d'une part, les conditions d'intérêt de l'emprunt sans recours, afin de diminuer la charge financière de la Métropole, et, d'autre part, les modalités d'une poursuite sur des bases renouvelées de l'actuelle concession si les parties parviennent à trouver un accord dans cette éventualité.

Sur la base des constatations relatives à la rentabilité atteinte par le prestataire, en application ou non des clauses contractuelles, il reviendra alors au SYTRAL d'évaluer l'opportunité économique et politique de modifier ou non les actuelles conditions d'exploitation du service.
Indépendamment des conditions économiques de la concession elle-même, qui devraient susciter une réflexion sur une éventuelle redéfinition ou reprise de la concession, l'évolution de l'environnement de la desserte permet d'estimer que concessionnaire et concédant sont amenés à reconsidérer le dispositif pensé en 2007.

En parallèle, les conditions de fonctionnement de Rhônexpress devraient se dégrader davantage.

Quel que soit le mode de gestion qui sera retenu, il n'aura pas nécessairement pour conséquence une tarification plus favorables pour les usagers, dans la mesure où l'exploitation recourt à un équipement utilisant un ensemble d'infrastructures dédiées, avec un emprunt important.

De façon générale, la tarification actuelle ne se démarque guère de celles appliquées à des dessertes comparables, comme l'indique l'étude (annexe 9) de la direction générale du Trésor d'octobre 2013 « *Liaisons express ferrées aéroport – centre-ville / Analyse comparative dans sept pays* » établie à l'occasion de la relance du projet Charles-de-Gaulle Express (liaison spécifique sur 32 km).

[110] La Commission européenne (décision Aide d'État SA.2014/N 38271 – France - Plan de relance autoroutier)-de 2014, dans une décision relative aux concessions d'autoroutes, modèle voisin mais distinct de celui où intervient la concession Rhônexpress, fixe un plafond de TRI « *projet* » de 10 %. Le TRI de la concession Rhônexpress correspond plutôt au retour d'investissements des actionnaires.

Tableau n° 35 : Prévisions de trafic passagers (kpax) et de chiffre d'affaires (plan d'affaires recalé 2 k€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kpax prévision	821	861	904	949	996	1 055	1 102	1 151	1 202	1 256
Kpax réel	0	0	1 039	999	1 167	1 176	1 159	1 183		
C Affaires	0	3 888	10 815	11 995	12 664	13 369	14 114	14 822	15 568	16 345
CA réel	0	4 073	10 819	12 058	13 894	13 690	13 899	15 718		
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kpax prévision	1 312	1 370	1 431	1 495	1 561	1 631	1 671	1 713	1 756	1 800
C Affaires	17 166	18 027	18 930	19 880	20 875	21 923	23 022	24 006	25 031	26 099
	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Kpax prévision	1 845	1 891	1 938	1 987	2 036	2 087	2 140	2 193	2 248	2 304
C Affaires	27211	28 368	29 573	30 828	32 134	33 493	34 908	38 380	37 912	39 505

Source : Chiffre d'affaires : plan d'affaires recalé

La chambre constate que :

- la concession est dès son origine structurellement déséquilibrée, avec une durée excessive par rapport à l'engagement financier et à la prise de risque, très faible, du concessionnaire ;
- l'exploitation est nettement positive ;
- les conditions conventionnelles de remise en cause de la concession sont susceptibles d'être actionnées ;
- l'impératif d'intérêt général pourrait permettre de mettre un terme à la concession selon l'évaluation du niveau de sa rentabilité ;
- l'ensemble de ces circonstances appelle les parties à discuter d'une adaptation du cadre de l'exploitation.

Des discussions sont en cours entre le SYTRAL et Rhônexpress sur les conditions financières de la concession et, plus généralement, pour envisager une adaptation du cadre de son exploitation.

3- LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

3.1- La qualité de l'information financière

3.1.1- La mise en ligne des documents budgétaires

Les documents budgétaires doivent être mis en ligne dans un délai d'un mois à compter de leur adoption[111].

Or les documents budgétaires du SYTRAL mis en ligne sur son site internet ne concernent que les comptes financiers 2010 à 2014, même si sont accessibles une synthèse consacrée au rapport financier 2016 ainsi qu'une infographie du budget primitif 2018.

La chambre recommande de faire figurer systématiquement ces documents budgétaires dans un délai d'un mois à compter de leur adoption par le conseil syndical sur son site internet.

[111] Décret du 28 juin 2016 codifié notamment aux articles R. 2313-8 et R. 3313-8 du CGCT.

3.1.2- Le rapport d'orientations budgétaires

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB), qui est l'un des principaux outils de la transparence financière[112] doit indiquer les orientations budgétaires envisagées, ainsi qu'une information détaillée en matière de gestion des ressources humaines, notamment la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Le ROB 2017, présenté au comité syndical le 4 novembre 2016, a été complété par la décision modificative n° 2 pour intégrer en matière de ressources humaines l'évolution chiffrée des carrières des agents titulaires via le glissement vieillesse et technicité (GVT), ainsi que les éléments concernant la présentation de la structure des effectifs, les rémunérations et la durée effective du temps de travail.

3.1.3- L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses d'exploitation

Le SYTRAL pourrait renforcer le contenu des études d'impact, au-delà de l'analyse des coûts de construction, de renouvellement et d'exploitation des projets d'investissement, avec une évaluation des conséquences pluriannuelles de ces investissements d'ampleur sur la section d'exploitation.

3.2- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

3.2.1- La structuration budgétaire

Le SYTRAL présente en 2016 un budget principal, qui relève de l'instruction M43[113]. Au compte administratif (CA) 2016, la surface budgétaire dépasse 1 106 M€.

Tableau n° 36 : Structuration budgétaire du SYTRAL

En M€ **CA 2016**	Recettes d'exploitation	Dépenses d'investissement	**Total**
Budget principal	812,3	294,5	**1 106,9**

Source : CA 2016

3.2.2- La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et celles votées par l'assemblée délibérante permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. Les taux d'exécution du SYTRAL sont satisfaisants en dépenses réelles d'exploitation, 97 % en moyenne, et en recettes réelles d'exploitation, 100,5 % en moyenne.

Les dépenses d'équipement présentent un taux d'exécution favorable de 79,2 % en moyenne et notamment 93,3 % en 2016. Ce taux très satisfaisant cache néanmoins des taux d'exécution budgétaire hétérogènes. Le SYTRAL, qui ne recourt pas[114] à la technique des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP), indique que ce ratio global recouvre de faibles taux de réalisation pour les équipements administratifs (41,9 %) et les nouveaux périmètres (77,2 %) et des taux plus élevées sur les projets des plans de mandat (93,6 %) et les investissements récurrents (94 %).

[112] Article 107 de la loi NOTRé et décret du 24 juin 2016.
[113] M43 développé pour les services publics locaux de transport de personnes disposant de trois véhicules et plus.
[114] Le SYTRAL y a eu recours au compte financier 2014.

3.2.2.1- Les rattachements des produits et des charges

Le taux moyen de rattachement des dépenses représente 7,5 % des dépenses réelles d'exploitation et celui des recettes 2,0 % des recettes réelles d'exploitation. Au CA 2016, les rattachements pratiqués pour les charges à caractère général (chapitre 011) sont de 21 704 k€, soit 4,7 % des crédits ouverts et de 234 k€, soit 6 % des crédits ouverts pour les autres produits de gestion courante (chapitre 75).

3.2.2.2- L'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe à l'ordonnateur, pour le recensement des biens, et au comptable chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'ordonnateur tient un inventaire détaillé, dont le contenu doit correspondre au fichier des immobilisations, tenu par le comptable, qui permet à ce dernier de dresser l'état de l'actif à joindre périodiquement au compte de gestion (ou au compte financier).

Le comptable indique que la situation embryonnaire de l'état de l'actif issu de l'application Hélios au 31 décembre 2016, résulte de l'absence de transmission par le SYTRAL des flux informatiques d'inventaire relatifs aux biens acquis. Il est impératif que les données relatives aux 4,4 Md€ d'actifs soient vérifiées et validées. L'ordonnateur a confirmé avoir lancé une procédure d'acquisition[115] d'un logiciel de gestion et de suivi du patrimoine et de gestion des immobilisations avec pour objectif l'envoi d'un flux au comptable début 2019 pour le patrimoine administratif et début 2020 pour le patrimoine de TCL.

L'ordonnateur doit poursuivre le rapprochement avec le comptable afin d'établir un inventaire fiable lors du prochain exercice.

3.2.2.3- Les délais de paiement

Le délai global de paiement, en forte diminution en 2016 (dix jours), se situe en deçà du seuil réglementaire de 30 jours pour la période 2011-2016.

3.2.3- Conclusion sur la situation budgétaire et financière

L'information budgétaire délivrée par le SYTRAL est globalement satisfaisante. Un inventaire fiable de l'actif sera établi par le SYTRAL en lien avec le comptable lors du prochain exercice.

3.3- L'analyse financière

3.3.1- Les sources de financement

Le SYTRAL bénéficie de trois grands types de ressources, liées pour l'essentiel à l'exploitation de la DSP TCL. Sa politique de financement vise à solliciter le versement transport (43 % des recettes en 2017), en conservant une marge d'augmentation de son taux, à maintenir à un niveau relativement élevé la part des usagers (31 %) et à maîtriser celle des collectivités (26 %).

Tableau n° 37 : Recettes du SYTRAL

Recettes M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Part 2017
Versement transport	248,3	257,5	260,1	268,6	280,9	299,6	326,3	343,9	43,4 %
Recettes réseaux	170,4	187,6	199,5	208,6	221,7	232,1	245,2	243,2	30,7 %
participations	140,7	142,6	147,2	148,7	149,0	215,4	211,2	205,4	25,9 %

Participations : Métropole, région, département et COR (hors Etat, six communes).
Source : mémo 2017 SYTRAL réseaux TCL, Libellule, Cars du Rhône, Rhônexpress et Optibus

[115] La date limite de réponse pour les candidats était fixée au 18 juin 2018. Le SYTRAL est en cours d'analyse des deux offres reçues au 28 juin 2018.

3.3.1.1- Les participations reçues des collectivités

3.3.1.1.1- La répartition des participations

La part des participations dans les recettes a augmenté de 24,2 % en 2011 à 25,9 % en 2017, soit + 7 %. Elle est en diminution de 4,6 % de 2015 à 2017.

Les subventions d'exploitation reçues correspondent pour la totalité à la DSP TCL jusqu'en 2014. A partir de 2015, avec la reprise des DSP du département, la répartition des participations a changé.

A partir de 2015, la participation du département du Rhône augmente de 38,4 M€ et le SYTRAL bénéficie désormais des participations des nouveaux adhérents, la CAVBS et la CCEL. La dotation départementale, qui est une participation au financement des lignes interurbaines, s'élève en 2016 à 58,5 M€ et en 2017 à 38,6 M€ (à 95 % pour l'exploitation). Les exercices antérieurs correspondent, avant le transfert en 2015 des DSP crées par le département, aux lignes interurbaines du réseau TCL.

La participation de la Métropole est toujours la plus importante. De près de 80 % avant 2015, sa part a mécaniquement diminué depuis à 67 %. Elle comprend en 2016 3,6 M€ pour Rhônexpress et 1,2 M€ pour les usagers scolaires domiciliés en métropole mais scolarisés hors métropole.

Les subventions de l'Etat en dotation globale de décentralisation pour les transports scolaires (DGD dite ACOTU) sont de 9,2 M€ pour le réseau TCL. La DGD pour le réseau Libellule est de 0,091 M€ (non prise en compte dans le tableau).

Les subventions reçues des communes sont, en 2017, de 0,9 M€ dont 0,5 M€ de participations statutaires des six communes membres et 0,4 M€ de participations conventionnelles pour certaines navettes urbaines.

Tableau n° 38 : Évolution des participations des collectivités 2011-2017

M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2011 à 2017
Etat DGD	9,8	9,8	9,8	9,7	9,7	9,2	9,2	9,2	66,6
Département	18,9	18,8	19,2	20,2	20,1	59,0	58,5	38,6	234,4
Six communes	-	-	-	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	2,1
Navettes communes	0,2	0,3	0,6	0,5	0,6	0,3	0,3	0,3	2,9
Groupements	121,8	123,1	126,1	129,8	128,5	156,2	151,8	148,9	961,4
dont Métropole TCL	121,8	123,1	126,1	126,8	128,5	153,2	148,8	144,2	950,7
dont CCEL						0,9	0,9	0,9	2,7
dont CABS						2,1	2,1	2,1	6,3
dont RX						4,8	5,0	4,9	14,8
dont COR								1,7	1,7
dont scolaires interurbains						0,7	1,1	1,2	3,0
Total	150,7	152,1	155,9	157,6	159,4	230,9	226,6	220,2	1 307,8
Variation brute		+ 0,9 %	+ 2,5 %	+ 1,1 %	+ 1,1 %	+ 44,8 %	- 1,8 %	- 2,8 %	

* versements concernant des liaisons spécifiques.
Sources : comptes de gestion retraitement CRC, comptes administratifs, validation SYTRAL

3.3.1.1.2- Les participations des anciens membres du SMTR

➢ La reprise des montants historiques de participation

Les montants de participation ont été définis dans les statuts du SYTRAL fin 2014. Sur la base du besoin de financement moyen prévisionnel de la période 2015-2021(hors Rhône Express), le montant global en fonctionnement a ainsi été fixé à 55,2 M€ pour le département, 2,1 M€ pour la CAVBS et 0,9 M€ pour la CCEL. Le département complète son engagement par 3,2 M€ au titre de l'investissement.

Cette répartition entre département, CAVBS et CCEL reprend la répartition antérieure au sein du SMTR. CAVBS et CCEL continuent ainsi de bénéficier de la solidarité départementale.

➢ La mise en application de la clause statutaire de rencontre

Il a été prévu aux statuts du SYTRAL « *qu'au cours des quatre premières années, les parties conviennent de dresser un bilan des coûts et des ressources constatées sur les réseaux afin de vérifier la bonne adéquation des participations des parties.* »[116] L'application de cette clause a été prolongée de deux ans par les statuts de 2017 pour cadrer avec la durée résiduelle de la DSP Cars du Rhône. La clause de rencontre a pour objet de déterminer le niveau d'augmentation ou de diminution de la participation statutaire des anciens membres du SMTR lorsque le silo SMTR présente un déficit ou un excédent.

Pour les exercices 2015 et 2016, un bilan des recettes (versement transport, participations, autres produits, excédents antérieurs du SMTR) et dépenses (charges d'exploitation, investissement, frais de structure) sur le réseau interurbain et les réseaux urbains de la CCEL et de la CAVBS a mis en évidence que les participations statutaires sont nettement supérieures au déficit d'exploitation, d'où un trop perçu par le SYTRAL qui s'est élevé pour l'exercice 2015 à 9,6 M€ et à 11,044 M€ pour l'exercice 2016[117]. Cela a conduit à des reversements aux collectivités issues du SMTR[118]. Les principales causes de ce trop perçu sont :

- une structure financière du SMTR initialement excédentaire bénéficiant en outre de la reprise de l'excédent 2014 du SMTR de 7,1 M€ (investissements moindres que prévu). Le SYTRAL précise que le SMTR n'a pas effectué d'écritures de clôture pour l'exercice 2014 et que les 7,1 M€ ont couvert les charges d'exploitation non comptabilisées pour la fin de l'exercice 2014 ;
- des recettes de versement transport perçues par le SYTRAL supérieures aux prévisions, bénéficiant de la hausse du taux de versement transport sur le secteur de la CCEL ;
- les premiers effets de la rationalisation des Cars du Rhône à compter de septembre 2016.

Le SYTRAL a déduit des 9,6 M€ du trop-perçu de 2015 ce que le département devait encore pour la période 2011-2015 à la SNCF[119] en quote-part d'entretien des quais et des accès Rhônexpress à Saint-Exupéry. Cette quote-part étant de 1,4 M€, le trop-perçu a été réduit à 8,2 M€.

[116] Article 8.3 des statuts- ajouté le 19 mars 2015 sur les réseaux Cars du Rhône et Libellule.
[117] Rapport n° 17.058 présenté au comité syndical du 8 décembre 2017.
[118] La comptabilité du SYTRAL a été paramétrée à compter du 1er janvier 2015 afin d'isoler au sein des différentes natures de flux économiques ceux concernant les compétences nouvelles. Il a été créé en comptabilité analytique autant de destinataires comptables que de silos d'exploitation. Un conseil extérieur est intervenu pour contrôler les écritures passées relatives aux nouvelles compétences de 2015.
[119] Rapport n° 16.044 présenté au comité syndical du 7 octobre 2016. Cette somme était restée due car la convention entre département et SNCF Mobilités n'a pu être finalisée avant le transfert de la concession Rhônexpress.

La répartition de ces reversements entre les anciens adhérents au SMTR s'est opérée par une clef de répartition fournie par le département du Rhône[120] : 88,27 % (7,2 M€ pour 2015 et 9,7 M€ pour 2016) pour le département, 5,88 % (0,4 M€ pour 2015 et 0,6 M€ pour 2016) pour la CCEL et 5,85 % (0,4 M€ pour 2015 et 0,6 M€ pour 2016) pour la CAVBS.

Selon le département, cette clef, qui est reprise des travaux de 2014 du cabinet-conseil, est « *le résultat d'un arbitrage purement politique issu d'une négociation entre élus.* » Cette répartition correspondrait au montant des dépenses nettes de chaque silo d'exploitation après déduction des recettes de versement transport et versement transport additionnel.

La répartition des reversements est donc totalement indépendante des résultats de chaque silo d'exploitation. Les évolutions ultérieures en recettes et en dépenses des différents silos n'ont pas été prises en compte car cette clef de répartition est restée inchangée lors de la clause de rencontre 2016.

- La hausse prévisible des reversements

Deux facteurs devraient mécaniquement conduire à une hausse du reversement en application de la clause de rencontre :

- la rationalisation des Cars du Rhône qui a débuté en septembre 2016 portera ses effets sur une année pleine dès la prochaine clause de rencontre ;
- la dynamique du versement transport et le lissage du versement transport de 1 % vers le taux de 1,85 % sur le secteur de la CCEL devait, selon l'analyse[121] initiale du SYTRAL, conduire à un doublement de son apport passant de 3,8 M€ en 2014 à 8,1 M€ prévu en 2018. Le budget primitif pour 2018 a finalement inscrit une recette de 9,2 M€, supérieure de 16 % aux dépenses réellement constatées sur le silo CCEL dans le cadre de la clause de rencontre pour 2016 (7,9 M€ dernier montant attesté[122]).

Les prévisions initiales du SYTRAL basées sur un versement transport moins dynamique que celui constaté à ce jour anticipaient un reversement d'environ 900 K€ pour l'année 2018 pour la CCEL et la CAVBS. Ce montant devait représenter 100 % de la participation de la CCEL et 42 % de celles de de la CAVBS.

Le montant constaté lors de la mise en œuvre de la clause de rencontre va mécaniquement augmenter : à terme, le niveau de participation ajusté diminuera fortement pour chaque membre, et deviendra négatif pour la CCEL qui percevra plus qu'elle ne versera de participations, en raison des hausses attendues des produits de versement transport. Il pourrait alors être considéré qu'une partie du versement transport perçu conduit, non à diminuer la participation de la CCEL mais à financer l'EPCI, alors que ce n'est pas son objet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le SYTRAL précise qu'afin d'éviter cette situation, les restitutions sont désormais plafonnées en application de la clause de rencontre. Ainsi, le reversement de décembre 2018 a été plafonné au montant encaissé selon les statuts.

[120] Cette clef de répartition n'est ni explicitée ni commentée dans les procès-verbaux des comités syndicaux ; le SYTRAL n'a pas été en mesure de l'expliquer.
[121] L'annexe 4 de l'arrêté du 22 décembre 2016 relatif au transfert des compétences transports non urbains et transports scolaires fourni une prévision d'évolution des recettes et des dépenses par silo d'exploitation ainsi qu'un prévisionnel de reversement aux anciens membres du SMTR.
[122] Le BP 2018 prévoit des dépenses de 7,5 M€ sur le périmètre CCEL avant prise en compte des frais de structure.

Tableau n° 39 : Application de la clause de rencontre anciens membres du SMTR (M€)

Collectivité	Clef de répartition	Participations prévues dans les statuts en 2015	Montant redistribué dans le cadre de la clause de rencontre pour 2015	Montant redistribué dans le cadre de la clause de rencontre pour 2016
département	88,27 %	58,4	7,2	9,7
CAVBS	5,88 %	2,1	0,4	0,6
CCEL	5,85 %	0,9	0,4	0,6
Total ex SMTR	100,00 %	61,4	8,2	11,0

Source : CRC sur la base des statuts et des clauses de rencontre du SYTRAL

3.3.1.2- La prise en compte des « charges d'entretien des quais et accès Rhônexpress mobilités »

La première application de clause de rencontre diminue de 1,4 M€ le montant de reversement pour les collectivités issues du SMTR car le SYTRAL impute une dépense intitulée « *charges d'entretien des quais et accès Rhônexpress mobilités* » due par le département mais non facturée antérieurement à la SNCF.

Il est simplement indiqué que « *les services du Conseil général ont souhaité d'une certaine manière provisionner ces dépenses à venir en laissant au SYTRAL le montant disponible en trésorerie.* »

Le SMTR n'a jamais eu la compétence d'exploitation de Rhônexpress, qui relevait du département. Conformément aux statuts, cette dépense aurait pu être financée par la Métropole. Dans la clause de rencontre 2016 pour l'exercice 2015, le SYTRAL a déduit du trop-perçu de 9,6 M€ ce que le département devait encore pour la période 2011-2015 à la SNCF en quote-part d'entretien des quais et des accès Rhônexpress à Saint-Exupéry (cf. 5.3.1.1.2).

Le transfert aux trois anciens membres du SMTR d'un engagement du département, qu'aurait dû assumer la Métropole, a conduit à diminuer le reversement dû à la CAVBS et la CCEL à hauteur d'environ 70 k€ chacune.

Un avenant est en préparation pour intégrer ces charges, désormais connues.

3.3.1.3- Le versement transport

La part du versement transport dans les recettes réelles de fonctionnement est passée de 41,9 % en 2011 à 41,7 % en 2017 (- 0,2 %). A périmètre constant, la variation est de 44,0 % à 42,6 %, soit - 3,1 %. En maintenant les taux constants, cette variation est de + 1,6 %.

Le versement transport est une contribution locale des employeurs destinée à financer les transports en commun. Elle est recouvrée au titre des cotisations sociales par l'Urssaf, qui la reverse aux autorités organisatrices de transports.

En est redevable tout employeur public et privé à partir de 11 salariés (neuf salariés jusqu'au 31 décembre 2015) dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain en région parisienne ou dans le périmètre d'une AOT (article L. 2333-64 du code des transports (CT)[123].

N'y sont pas assujetties les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et à caractère social.

[123] Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent onze salariés sont dispensés pendant trois ans du paiement du versement. Le montant du versement est réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense.

La Métropole de Lyon bénéficie d'une disposition législative spécifique qui la met en mesure de percevoir le versement transport : *« I. – En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient au moins onze salariés :* […] *3° Dans le ressort d'une métropole ou de la métropole de Lyon, sous réserve des dispositions prévues à l'article L. 5722-7-1 »* (article L. 2333-64 du CT).

3.3.1.3.1- La compétence pour prélever le versement transport et en fixer le taux

Les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent instituer le versement transport, dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64 du CT, lorsqu'ils sont compétents pour l'organisation de la mobilité.

Le SYTRAL, syndicat mixte chargé des transports auquel la Métropole de Lyon a transféré ses compétences d'infrastructures de transports collectifs, de gestion et d'exploitation des réseaux de transports collectifs, peut ainsi instituer le versement transport[124].

Si la Métropole de Lyon conserve toutes les autres compétences liées à sa qualité d'AOM au sens de l'article L. 1231-1 du CT, une quote-part de versement destiné au financement des transports peut lui est reversée par le syndicat mixte. Cette fraction doit être déterminée par délibérations concordantes de la Métropole de Lyon et du syndicat. Cette disposition n'est pas mise en œuvre.

3.3.1.3.2- Le niveau du taux

Le taux du versement transport est fixé dans la limite de 1 % des salaires « *lorsque la population de la commune, de la métropole de Lyon ou de l'établissement public est supérieure à 100 000 habitants »* ou de 1,75 % si la population est supérieure à 100 000 habitants et « *si l'autorité organisatrice de la mobilité ou des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé*. »

[124] Pour l'application du même article L. 2333-64 du CGCT, est pris en compte le ressort de l'autorité assurant l'exercice effectif de la compétence d'organisation des transports.

Il est aussi possible d'augmenter le taux de 0,05 % pour l'OATU, qui s'est substituée à la Métropole de Lyon en application du deuxième alinéa de l'article L. 5722-7-1 et de l'article L. 2333-67 du CT[125].

Le taux peut être majoré jusqu'à + 0,20 % si le périmètre comprend une ou plusieurs communes touristiques de plus de 10 000 habitants. Le taux plafond applicable au SYTRAL est ainsi de 2,00 %.

Le taux du versement transport a été augmenté de 1,63 % à 1,75 % à partir de janvier 2003, le plafond étant à l'époque de 1,80 %. Le taux est de 1,85 % depuis 2015.

Avec un taux effectif de 1,85 % et un plafond à 2,00 %, le SYTRAL bénéficie d'une importante marge de progression pour assurer ses ressources (la règlementation pourrait évoluer avec la création d'une taxe supplémentaire dans le cadre du projet de loi LOM).

3.3.1.3.3- Le versement transport additionnel

S'ajoute un versement transport additionnel (VTA), prévu à l'article L. 5722-7 du CGCT, dans les territoires de moins de 50 000 habitants lorsque le syndicat mixte chargé des transports « *associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation de la mobilité* »[126]. Ce VTA plafonné à 0,50 % peut ainsi être institué par les syndicats mixtes de transport qui associent plusieurs AOM en vue de coordonner leurs réseaux.

Le SYTRAL collecte le versement transport pour les transports urbains et le VTA pour les transports interurbains.

---

[125] Article L. 2333-67 du CGCT : *« I. - Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans la limite de :*

- *0,55 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 du CGCT lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants ;*
- *0,85 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice de la mobilité ou des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre. Si les travaux correspondants n'ont pas commencé dans un délai maximal de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 0,55 % au plus ;*
- *1 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune, de la métropole de Lyon ou de l'établissement public est supérieure à 100 000 habitants ;*
- *1,75 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune, de la métropole de Lyon ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice de la mobilité ou des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus. Toutefois, ce délai court à compter du 1er janvier 2004 pour les collectivités locales dont les délibérations fixant un taux supérieur à 1 % ont été prises antérieurement à cette date. »*

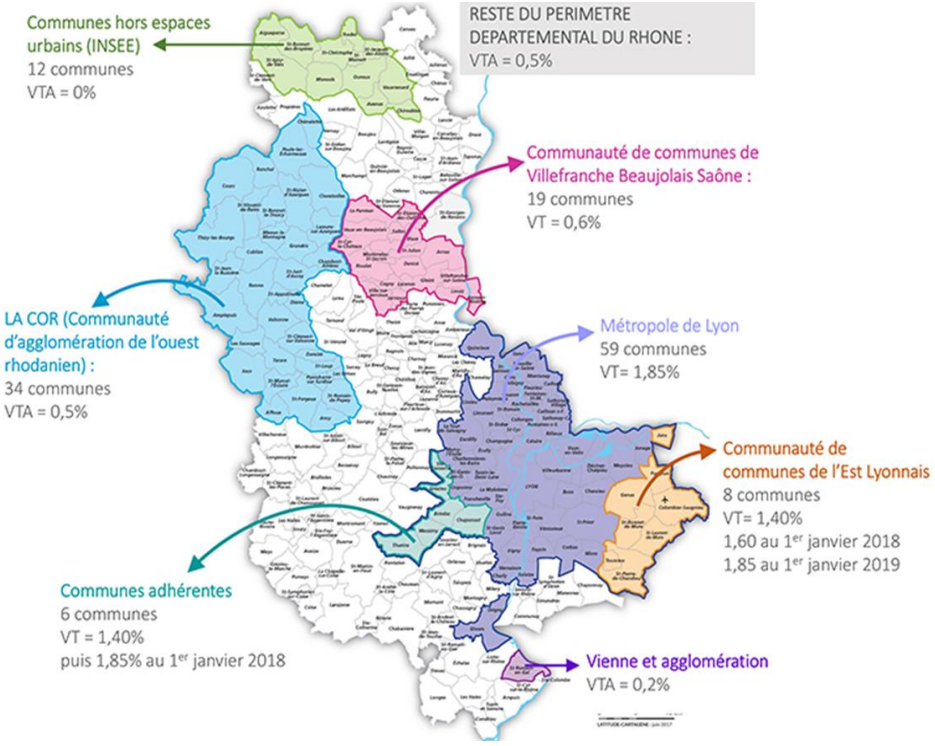
Toutefois, les communautés de communes et communautés d'agglomération ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima mentionnés aux alinéas précédents. Cette faculté est également ouverte :

- aux communautés urbaines ;
- aux métropoles ;
- à la métropole de Lyon, sous réserve des dispositions prévues à l'article L. 5722-7-1 ;
- aux autorités organisatrices de la mobilité auxquelles ont adhéré une communauté de communes, une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ;
- à l'autorité organisatrice de transports urbains, qui s'est substituée à la métropole de Lyon en application du deuxième alinéa de L. 5722-7-1.

[126] Article L. 5722-7 du CT : « *Le syndicat mixte mentionné à l'article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs peut prélever un versement destiné au financement des transports dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. Les conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75. Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5 %. Dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité, ce taux est, le cas échéant, réduit de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans le ressort qui coïnciderait avec l'espace à dominante urbaine concerné par le prélèvement du syndicat.* »

Il perçoit ainsi plusieurs versements transports : celui du réseau TCL (310,7 M€), ceux des périmètres CAVBS (3,6 M€ en 2016) et CCEL (6,6 M€ en 2016)[127], celui du périmètre interurbain (6,9 M€ en 2016). En 2016, l'Etat a versé en plus 2,9 M€ en compensation du passage du seuil de 9 à 11 salariés.

Carte n° 1 : Répartition géographique des taux du versement transport



Source : SYTRAL La partie relative à l'agglomération de Vienne sera sortie en 2019 (création de la communauté d'agglomération Vienne-Condrieu).

3.3.1.4- La billetterie et les engagements de recettes

La part des recettes réseaux dans les ressources a diminué de 31,9 % en 2011 à 30,7 % en 2017, soit - 3,7 %.

3.3.1.4.1- Les engagements de recettes

Le délégataire de la DSP TCL s'engage conventionnellement à produire un montant défini de recettes pour chaque année d'exploitation. Cet engagement de recettes (ER) est déterminé à partir des recettes réelles hors taxes de l'exercice antérieur à la DSP concernée (2010 et 2016) selon une formule comprenant un coefficient d'indexation, l'impact des projets d'aménagement et de l'adaptation de l'offre (articles 67 convention 2011 et 72 convention 2017). La convention 2011 prévoit les montants de l'engagement de recettes de chaque année, contrairement à la convention 2017 qui se contente de présenter la formule de calcul.

Les recettes du réseau sont reversées au SYTRAL le 20 de chaque mois.

[127] La transition de 2015 a consisté durant cette année à compenser par la hausse du VT l'effacement du VTA : périmètre CVABS semestre 1 2015 taux VT 0,3 % et taux VTA 0,3 %, puis semestre 2 0,6 % et 0 %, pour un total de 3,1 M€ pour 2015 ; périmètre CCEL semestre 1 2015 taux VT 0,6 % et taux VTA 0,4 % puis semestre 2 1,0 % et 0 % pour un total de 5,2 M€ pour 2015.

L'engagement de recettes fait l'objet d'une révision annuelle à périmètre constant tenant compte de l'évolution du prix moyen du déplacement[128] (articles 73 convention 2011 et 77 convention 2017) et de la variation de l'offre kilométrique[129] (articles 74.3 convention 2011 et 78 convention 2017).

En cas de grève ou de perturbation d'exploitation prévisible, le délégataire supporte les baisses de recettes qui en découlent ainsi que la totalité de la charge des compensations financières qu'il accorde aux abonnés (articles 74.1 convention 2011 et 78.2 convention 2017). Le SYTRAL peut décider d'en accorder aussi mais les facture alors au délégataire. Il n'y aucune réfaction de l'engagement de recettes en cas de force majeure (articles 74.3 convention 2011 et 78.4 convention 2017).

L'engagement de recettes n'est pas impacté en cas de services non assurés par le délégataire (articles 74.4 convention 2011 et 78.5 convention 2017)[130].

Le montant d'engagement de recettes est révisé annuellement, à périmètre constant (articles 77 de la convention 2017), en fonction de l'évolution, sur le réseau TCL, du prix moyen du déplacement, de la hausse des tarifs et de la comparaison de cette hausse tarifaire avec l'inflation (ce dernier élément se traduisant par le coefficient alpha de la formule d'indexation, qui a fait l'objet d'une renégociation très favorable au délégataire par voie d'avenant).

En fin d'année, l'engagement de recettes annuel révisé est comparé aux recettes réelles du réseau. Si celles-ci sont inférieures, il revient au délégataire de verser sur ses fonds propres au délégant le montant prévu. Si elles sont supérieures, la différence est répartie en deux parts égales (articles 71.1 convention 2011 et 75.1 convention 2017).

Tableau n° 40 : Engagements de recettes et recettes réalisées DSP TCL 2011-2016

M€ HT valeur 2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total*
Engagements de recettes DSP	176,6	189,4	198,2	205,3	209,9	213,8	1 193,3
ER ajustés (périmètre et offre)	176,6	186,6	197,1	212,2	221,9	226,8	1 221,2
ER ajustés et indexés	176,6	188,7	202,1	215,6	229,2	238,1	1 250,4
Malus	- 1,5	- 3,3	- 2,1	- 8,4	- 9,3	- 5,6	- 30,3
Recettes totales réalisées	175,1	185,3	198,4	201,4	210,9	219,4	1 190,5
dont tickets	76,1	77,1	81,1	81,4	82,6	88,3	486,6
dont abonnements	95,6	104,9	113,6	116,2	124,5	127,4	682,2
dont amendes	2,3	2,3	2,5	2,6	2,6	2,5	14,8
dont autres produits	0,9	0,8	1,0	1,1	1,1	1,1	6,0

Source : RAD Keolis Lyon

3.3.1.4.2- La billetterie

Après plusieurs années de maintien voire de diminution des tarifs, le SYTRAL déploie depuis 2001 une politique d'augmentation progressive des tarifs, pour au moins suivre l'inflation et aussi accompagner l'évolution de l'offre et du coût du réseau. L'objectif est de maintenir un ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes d'exploitation d'au moins 50 % (présentation de la commission des tarifs 2017).

[128] Somme recettes HT / nombre de déplacements.
[129] La variation de l'offre kilométrique non réalisée n'est prise en compte que si elle dépasse l'offre annuelle de référence de 0,30 % (2011) ou de 0,40 % (2017).
[130] La convention 2011 ne prévoyait pas d'ajuster l'ER en cas de variation de la « *vitesse commerciale graphiquée moyenne globale du réseau.* » L'annexe 7 document joint n° 8 convention 2011 la définit par la division du nombre de kilomètres commerciaux graphiqués sur les lignes régulières, par le nombre d'heures de conduite.

Cette politique est en adéquation avec les préconisations du GART[131] et de l'UTP[132] d'organiser des niveaux de tarifs cohérents avec l'environnement de plus en plus contraint du financement public du transport. Le GART et l'UTP préconisent ainsi que les usagers assument au moins 50 % du coût du transport public urbain[133].

Une nouvelle grille tarifaire est validée chaque année par le comité syndical. Les hausses annuelles s'accompagnent de modulations différenciées (par exemple, de 2001 à 2015, baisses de 1 % des tarifs étudiants et des tarifs personnes âgées et de 6,4 % des tarifs scolaires, hausse limitée à 1 % des tarifs sociaux).

Tableau n° 41 : Tarification réseau TCL

M€ HT valeur 2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Augmentation annuelle moyenne	+ 2 %	+ 2 %	+ 2 %	+ 2 %	+ 2 %	+ 2 %	+ 1,7 %
Recettes réalisées M€ HT	107	114	121	111*	118	136	142
Part des tickets recettes	45 %	43 %	42 %	42 %	42 %	41 %	41 %
Part des tickets trafic	25 %	24 %	24 %	23 %	23 %	22 %	22 %
Part des abonnements recettes	55 %	57 %	58 %	58 %	58 %	59 %	59 %
Part des abonnements trafic	75 %	76 %	76 %	77 %	77 %	78 %	78 %

* L'augmentation des tarifs décidée en n-1 ne compense pas celle de la TVA de 7% à 10% en janvier 2014.
Source : RAD

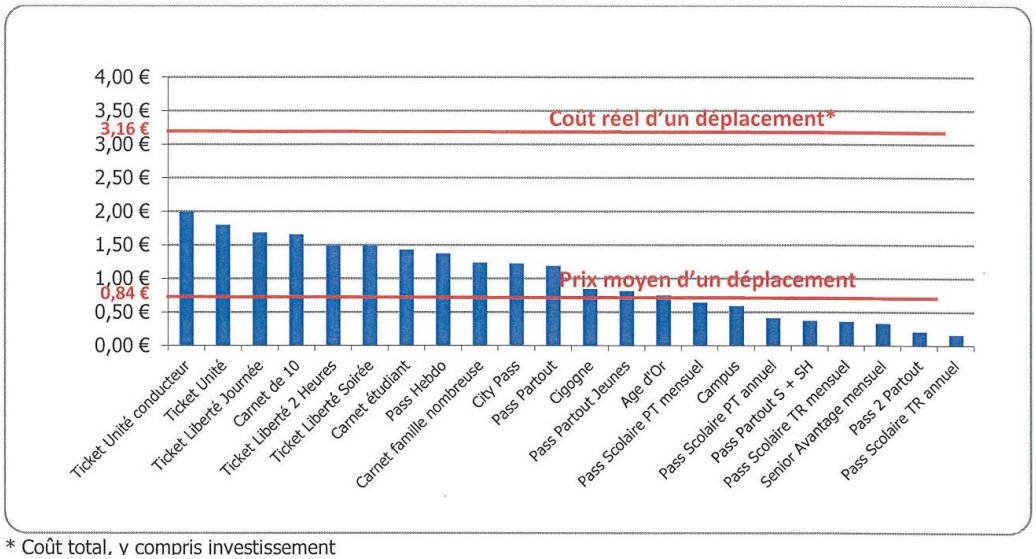
Les objectifs de recettes trafic ne sont pas toujours atteints, générant des malus de 1,5 M€ en 2011, de 3,9 M€ en 2012 et de 9,0 M€ en 2014.

Le calage de la hausse tarifaire à l'inflation ne permet pas de compenser l'évolution de la fiscalité : le financement du crédit d'impôt compétitivité par une hausse de la TVA à partir de janvier 2014 (de 7 % à 10 %) n'est pas répercuté sur les tarifs et réduit les recettes du SYTRAL, qu'il évalue à hauteur de 6,1 M€ en 2014.

L'augmentation 2017 est de 1,7 % pour le réseau TCL et pour Libellule, et de 0 % pour Cars du Rhône (en raison de la réduction de l'offre). L'évolution tarifaire pour 2018 est identique[134].

[131] GART : groupement des autorités responsables de transport. Association regroupant AOT, départements et régions. La présidente du SYTRAL est membre du conseil d'administration du GART.
[132] UTP : union des transports publics et ferroviaires, créée en 2005 par le GART. Syndicat professionnel des entreprises de transport public urbain de voyageurs. Nota : le président de Keolis est actuellement aussi président de l'UTP.
[133]https://www.lesechos.fr/04/03/2017/lesechos.fr/0211844063829_transports-collectifs---pourquoi-l-usager-devrait-bientot-payer-plus.htm. Au niveau national, le transport public urbain est financé par le VT (47 %), les collectivités (35 %), les usagers (17 %) et l'Etat (1 %) (étude sur la gratuité dans les transports publics – septembre 2017).
[134] Rapport 18.005 présenté au comité syndical du 2 février 2018.

Graphique n° 1 : Prix moyen d'un déplacement selon le titre de transport (2017) DSP TCL



* Coût total, y compris investissement

Source : SYTRAL délibération du 2 février 2018 comité syndical

La convention du 13 novembre 2015 avec l'Olympique Lyonnais prévoit que le club prend en charge le coût de la desserte du grand stade de Lyon-Décines lorsque le club participe à une rencontre sportive. Dans les autres cas, une tarification aller-retour de 5 € s'applique[135].

Une tarification incitative en cas de restrictions à la circulation lors de pics de pollution est envisagée pour favoriser le report des automobilistes sur les transports en commun[136]. Le tarif journée à 3 € doit être ainsi mis en place[137].

3.3.2- Les charges du SYTRAL

3.3.2.1- Les contreparties forfaitaires

Tableau n° 42 : Contreparties forfaitaires réalisées DSP 2011-2016

M€ HT valeur 2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Contreparties prévues à la DSP**	333,4	330,3	327,4	325,6	322,8	321,1	1 960,8
acomptes charges d'exploitation	334,0	349,6	360,1	365,6	364,9	348,1	2 122,3
Contreparties versées***	341,7	350,5	360,6	367,8	366,3	352,7	2 139,6
charges du contrat réseau TCL	348,3*	361,8	368,5	375,5	376,8	371,2	2 202,1
- dont contribution économique territoriale	7,0	7,4	7,5	7,7	7,7	7,7	45,0

*Compte tenu d'une réfaction de 1,1 M€ du solde de la DSP précédente.
** article 66.1.
*** données comptes administratifs.
Source : RAD

Tableau n° 43 : Contreparties forfaitaires prévisionnelles DSP 2017-2022

M€ HT valeur 2017	2017	2018	2019	2020	2021	2022	total
Contreparties prévues à la DSP**	367,0	373,8	369,3	368,5	365,1	365,6	2 209,4

** article 70.1.
Source : DSP

[135] La gestion de la billetterie est assurée par le site internet de l'Olympique Lyonnais, propriétaire de l'équipement.
[136] Le SYTRAL évalue le coût d'une journée de gratuité à 400 k€ pour un jour fort.
[137] Délibération n° 17.036 du comité syndical du 21 juillet 2017.

3.3.2.2- *La contribution nette*

La contribution nette prévisionnelle est la différence entre engagement de recettes et contrepartie forfaitaire.

L'orientation suivie pour la DSP 2011-2016 était d'adapter l'offre à charges d'exploitations constantes, de poursuivre la hausse tarifaire, notamment pour couvrir le différentiel induit par les différentes tarifications sociales, et de compenser l'augmentation des charges due à leur indexation sur l'inflation qui n'est pas couverte intégralement par l'indexation des participations des collectivités.

Tableau n° 44 : Contribution nette prévisionnelle du SYTRAL DSP 2011-2016

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	total
Projet *	156,8	140,2	130,4	122,8	114,0	107,1	771,3
DSP	156,8	140,8	129,2	120,3	112,9	107,3	767,5

*Source : *DOB 2011 SYTRAL 28 octobre 2010*

Tableau n° 45 : Produits de gestion courante

Recettes M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var
Versement transport	257,5	260,1	268,6	280,9	299,6	326,3	343,9	+ 33,5 %
Recettes réseaux	187,6	199,5	208,6	221,7	232,1	245,2	243,2	+ 29,6 %
participations	142,6	147,2	148,7	149,0	215,4	211,2	205,4	+ 44,0 %
Produits de gestion courante	607,2	622,2	640,6	657,8	748,2	780,5	807,4	+ 32,9 %

Participations : Métropole, région, département et COR (hors Etat, six communes)
Source : mémo 2017 SYTRAL réseaux TCL, Libellule, Cars du Rhône, Rhônexpress et Optibus

3.3.2.3- *Les charges d'exploitation*

Les charges sont constituées principalement par la contrepartie forfaitaire et aussi par les charges propres au fonctionnement du SYTRAL et aux intérêts.

Tableau n° 46 : Charges courantes du SYTRAL 2011-2016

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	372,3	382,3	387,8	396,4	470,6	455,3	464,6
Charges de personnel	6,6	6,9	7,1	7,0	7,8	7,9	8,0
Subventions reçues	11,9	9,2	5,2	6,6	9,1	9,6	10,8
Autres charges de gestion	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2
Charges d'intérêt	61,8	58,9	51,5	50,2	43,6	39,6	32,4
Total charges courantes	452,8	457,5	451,8	460,5	531,5	512,7	516,2

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

3.3.3- Les résultats

Entre la mise en place des premières mesures d'optimisation du réseau en 2014 et la dernière année intégrant des mesures d'optimisation du réseau en 2017, l'offre kilométrique globale a diminué de 4,1 % alors que la fréquentation a progressé de 3,3 %.

Tableau n° 47 : Evolution de l'activité TCL

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Millions de voyages	382	403	424	440	452	455	460	470
Millions de kilomètres réalisés	49,3	51,5	56,3	57,4	58,3	57,2	57,1	56,3
Recettes réseau M€ HT	163,3	175,1	185,4	198,4	201,4	210,9	219,5	230,4
Effectifs Keolis[138]	4 166	4 280	4 368	4 414	4 451	4 488	4 432	4 460
Voyages/habitant	294	310	326	338	348	350	354	nd
Offre kilométrique Mkm	50,6	53,0	56,5	57,7	58,9	57,6	57,6	56,7
Réalisation offre kilométrique*	97,5 %	97,1 %	99,5 %	99,4 %	99,0 %	99,1 %	99,0 %	99,2 %

*Source : mémos SYTRAL, rapports Keolis *kilomètres réalisés / offre kilométrique*

Le SYTRAL maintient sa stratégie de maîtrise des charges, d'augmentation des recettes et de réduction de l'endettement, en privilégiant l'autofinancement de ses investissements.

Le rapport du cabinet-conseil qui audite chaque année les comptes du SYTRAL, est présenté au comité syndical lors de l'approbation des comptes financiers.

3.3.3.1- L'exploitation

La structure des ressources de fonctionnement, de 796,8 M€[139] en 2017, est globalement stable depuis 2010. En 2017, le versement transport en représente 43,1 %, la billetterie 29,8 % et les subventions versées par les membres 26,9 %. La part du département est fin 2017 de 18,0 % du total. Les recettes de billetterie couvrent moins de la moitié des charges courantes.

L'ensemble des activités étant délégué, les charges de fonctionnement sont constituées principalement, à près de 90 % par les charges des contrats d'exploitation, notamment les contreparties forfaitaires annuelles prévues par les DSP. Les charges de personnel, de 8,0 M€ en 2017 pour 110 agents, ont augmenté de 2011 à 2017 de 20,7 %, représentant 1,6 % des charges courantes. En cohérence avec l'augmentation du périmètre, les charges courantes ont augmenté de 14,0 %.

3.3.3.2- L'investissement

Le volume d'investissement est stable ; les deux plans de mandat pour six ans, déclinés en programmes pluriannuels d'investissement, prévoient chacun une enveloppe de l'ordre de 1,100 Md€, dont près de la moitié pour des opérations nouvelles.

Les principales opérations d'investissement sont :

- en 2013, l'extension du T4 à la Doua-Gaston Berger, la prolongation du métro B à Oullins ;
- en 2014, l'extension du T1 à Debourg, en 2015 l'extension du T3 au Grand Stade ;
- les exercices 2016, 2017 et 2018 ont connu des investissements de moindre ampleur (desserte du Grand Stade, grandes révisions des matériels roulants Citadis et des rames du métro D). La prolongation du métro B aux Hôpitaux Sud devrait être achevée en 2023.

Cette situation a permis, d'une part, de lancer d'importants chantiers, comme l'achèvement du site propre de la ligne C3, les prolongements de la ligne de tramway T1 jusqu'à Mermoz et du métro B jusqu'à St-Genis-Laval, l'automatisation de la ligne B, la modernisation du métro et l'acquisition de nouvelles rames, et d'autre part d'étudier des projets encore plus ambitieux, comme la nouvelle ligne de métro E Hôtel-de-ville – Gare d'Alaï.

[138] Dont 2 609 conducteurs, 603 agents de maîtrise et 617 techniciens fin 2017.
[139] Hors 10,6 M€ d'autres produits de gestion courante et de produits financiers.

3.3.3.3- *L'endettement*

L'endettement est en diminution régulière, passant de 1,190 M€ début 2011 à 0,883 M€ début 2017 (- 25,8 %). L'accroissement important des annuités en capital[140] s'explique par des refinancements d'emprunts.

Le renforcement des capacités financières s'est accompagné d'une moindre souscription d'emprunts à partir de 2013. La souscription d'emprunts a été réduite, pour être nulle en 2016 et en 2017. La capacité de désendettement a été diminuée de moitié, étant fin 2017 de deux années.

Tableau n° 48 : Évolution de l'endettement

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Encours 1er janvier	1 190,3	1 200,4	1 219,7	1 187,2	1 092,0	1 017,9	883,3	- 4,8 %
Annuités en capital	80,6	85,7	92,5	96,0	96,6	134,6	101,2	+ 3,9 %
Nouveaux emprunts	90,7	105,1	60,0	1,7	21,6	0,0	0,0	
encours en fin d'année	1 200,4	1 219,7	1 187,2	1 093,0	1 017,9	883,3	782,1	- 6,9 %
Trésorerie nette	16,2	79,4	80,0	87,9	132,9	183,3	171,4	+ 48,2 %
Charge d'intérêts	47,6	48,8	44,5	44,6	39,2	36,2	29,5	
Capacité de désendettement (années)	7,5	7,1	6,1	5,2	4,3	3,4	2,0	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

L'encours de la dette compte deux emprunts structurés, qui ne représentent que 4 % de l'encours total. Leurs conditions sont peu risquées.

Tableau n° 49 : Emprunts structurés

Emetteur	Conditions	Souscription	Durée	Capital emprunté	Capital restant dû	Echéance
DEXIA 000186	Taux fixe 4,745 % si Euribor 3 mois inférieur à 6,5 %	octobre 2000	22 ans	15,2 M€	4,5 M€ 1er mai 2018	1er novembre 2022
DEXIA 000199	Euribor 12 m + 0,04 % si Libor USD 3 mois inférieur à 7 %	mai 2002	30 ans	39,5 M€	27,8 M€ 1er décembre 2017	1er décembre 2032

Source : contrats d'emprunt

3.3.3.4- *Epargne brute et trésorerie*

La situation financière du syndicat lui-même est solide. Le SYTRAL dégage d'importants excédents de financement.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute[141] se situe à un niveau élevé, de l'ordre d'un tiers des recettes d'exploitation.

Tableau n° 50 : Performances financières

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2011 2017
CAF brute	159,8	171,2	193,8	208,5	238,2	263,6	270,5	+ 64,9 %
CAF nette	79,1	85,5	101,3	112,5	141,6	129,0	169,2	+ 63,0 %
Financement propre disponible	89,5	107,8	113,0	118,2	150,5	152,0	174,0	+ 69,8 %
Besoin/capacité de financement	- 108,9	- 67,0	- 60,3	+ 25,5	+ 40,8	+ 11,8	- 12,6	-
Dépenses d'équipement	203,3	185,2	179,2	99,8	111,8	142,1	195,4	153,5*

*moyenne annuelle
Source : : comptes de gestion, retraitements CRC

[140] 84,1 M€ en 2010, 95,5 M€ en 2013, 134,6 M€ en 2016, 101,2 M€ en 2017.
[141] Ou épargne brute. La CAF correspond à la différence entre recettes et dépenses de fonctionnement. La CAF brute, annuités en capital de la dette déduites, constitue la CAF nette, qui est un indicateur des capacités d'investissement.

Le fonds de roulement progresse sensiblement, particulièrement depuis 2013, atteignant 148,1 M€ fin 2017. La trésorerie suit la même tendance, à 171,4 M€ fin 2017.

Depuis 2011, la trésorerie s'est progressivement renforcée, pour atteindre fin 2017 l'équivalent de 121 jours de charges courantes.

Tableau n° 51 : La trésorerie

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net	21,2	59,2	58,9	86,4	148,9	160,7	148,1
Besoin en fonds de roulement	+ 5,0	- 20,1	- 21,1	- 1,4	+ 16,0	- 22,7	- 23,3
Trésorerie nette	16,1	79,4	80,0	87,9	132,9	183,4	171,4

Source : : comptes de gestion, retraitements CRC

Tableau n° 52 : Données financières globales du SYTRAL (2011-2017)

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle*
Chiffre d'affaires	181 483	192 183	203 875	206 873	216 117	226 275	237 598	*+ 4,6 %*
+ Redevances versées par les fermiers	0	0	0	0	0	25	1 026	*N.C.*
= Ressources d'exploitation	**181 483**	**192 183**	**203 875**	**206 873**	**216 117**	**226 300**	**238 624**	*+4 ,7 %*
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	257 529	260 061	268 595	280 892	299 592	326 293	343 874	*+ 4,9 %*
= Produit total	**439 012**	**452 244**	**472 469**	**487 765**	**515 709**	**552 592**	**582 498**	*+ 4,8 %*
- Consommations intermédiaires	367 850	377 711	383 081	391 437	465 129	449 965	459 169	*+ 3,8 %*
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	4 462	4 593	4 745	5 046	5 526	5 377	5 466	*+ 3,4 %*
= Valeur ajoutée	**66 699**	**69 941**	**84 643**	**91 282**	**45 054**	**97 250**	**117 864**	*+ 10,0 %*
en % du produit total	*15,2 %*	*15,5 %*	*17,9 %*	*18,7 %*	*8,7 %*	*17,6 %*	*20,2 %*	
- Charges de personnel	6 654	6 947	7 154	7 063	7 781	7 993	8 034	*+ 3,2 %*
+ Subvention d'exploitation perçues	152 310	157 835	159 150	162 589	226 211	220 621	214 315	*+ 5,9 %*
- Subventions d'exploitation versées	1 285	1 310	1 359	1 560	4 392	4 246	4 381	*+ 22,7 %*
+ Autres produits de gestion	1 734	2 047	2 064	1 881	1 895	3 971	4 159	*+ 15,7 %*
- Autres charges de gestion	102	74	78	70	354	160	253	*+ 16,3 %*
= Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées	**212 703**	**221 492**	**237 266**	**247 060**	**260 633**	**309 445**	**323 670**	*+ 7,2 %*
en % du produit total	*48,5 %*	*49,0 %*	*50,2 %*	*50,7 %*	*50,5 %*	*56,0 %*	*55,6 %*	
- Subventions d'équipement versées	10 640	7 937	3 840	5 102	4 741	5 369	6 496	*- 7,9 %*
= Excédent brut d'exploitation	**202**	**214**	**233**	**242**	**256**	**304**	**317**	*+ 7,8 %*
en % du produit total	*46,0 %*	*47,2 %*	*49,4 %*	*49,6 %*	*49,6 %*	*55,0 %*	*54,5 %*	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 47 631	- 48 831	- 44 586	- 44 588	- 39 253	- 36 263	- 29 502	*- 7,7 %*
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	5 349	6 550	4 995	11 199	21 607	-4 167	-17 177	*N.C.*
= CAF brute	**159 780**	**171 275**	**193 836**	**208 569**	**238 246**	**263 646**	**270 495**	*+ 9,2 %*
en % du produit total	*36,4 %*	*37,9 %*	*41,0 %*	*42,8 %*	*46,2 %*	*47,7 %*	*46,4 %*	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En conclusion, le SYTRAL bénéficie d'une situation financière saine, résultant d'une visibilité satisfaisante sur ses ressources tant fiscales que participatives et de la stratégie confirmée de maximiser les recettes de billetterie. Ses charges sont constituées principalement par les contreparties forfaitaires, dont l'évolution est conventionnellement encadrée. Le poids de la dette est modéré et en diminution, avec un faible ratio de désendettement. Le niveau d'épargne est élevé, de près de la moitié du produit total.

3.3.4- Prospective

3.3.4.1- Les plans de mandat

En amont des plans de mandat, le SYTRAL réalise des études prospectives de long terme, qui prennent en compte les préconisations du PDU et du SCOT[142].

Le SCOT 2011-2030 et le PDU 2017-2030 de l'agglomération lyonnaise fixent des priorités de développement du réseau du SYTRAL dans les projets de « *maillage du territoire par le réseau d'agglomération* », de renforcement de certaines dessertes (La Part-Dieu, Gerland, Confluence, Gratte-Ciel) et de désenclavement de plusieurs quartiers).

L'étude de 2012 « *stratégie et schéma de développement du réseau TCU en fonction d'enjeux et d'objectifs à long terme* », à horizon 2030, a souligné l'importance de la croissance du trafic de la ligne B du métro et la nécessité de réaliser au moins les nouvelles lignes fortes inscrites au SCOT pour accompagner le développement urbain en cours.

L'étude de 2014 « *croisement entre les capacités de développement urbain potentiel et les capacités de la desserte en transports collectifs* » (« *CAPA/CAPA* ») a validé le réseau TCU existant avec les deux tiers des potentiels urbains 2030 (avec une attention sur la zone Part-Dieu). Le tiers restant doit faire l'objet de nouvelles programmations en conformité avec le SCOT.

Les plans de mandat de six ans, de près d'1,1 Md€ chacun, visent à organiser le financement et le calendrier des projets d'investissement. Ils s'inscrivent dans la prévision du PDU décennal. Chacun reprend les suites du plan précédent. La capacité financière disponible pour les nouveaux investissements est celle qui est évaluée lors du DOB de la première année du plan. Chaque DOB reprend en annexe le PPI mis à jour.

Le plan 2009-2014 prévoit :

- pour 487,7 M€, l'achèvement des opérations lancées dans le plan de mandat 2002-2008 : principalement la ligne C3 Bonnevay / St-Paul (32,4 M€), la ligne T4 (136,6 M€), l'extension vers Oullins de la ligne B du métro (222,3 M€) ;
- pour 292,3 M€, la réalisation d'équipements récurrents, dont l'acquisition de véhicules (109,5 M€), de matériel roulant ferré (36,3 M€) et des travaux sur bâtiments (67,6 M€) ;
- pour 342 M€, des investissements nouveaux : le prolongement du T2 à Eurexpo (88 M€), l'extension du T1 (70 M€), l'allongement de rames de tramway (50 M€).

Le plan de mandat 2015-2020 prévoit :

- pour 178,0 M€, les suites du plan précédent, dont la phase 3 du C3 (71,6 M€), l'extension du T3 (24,1 M€), un nouveau dépôt autobus à Perrache (40,7 M€) ;
- pour 397,4 M€ d'équipements récurrents, dont l'acquisition de véhicules (118,3 M€), le plan pluriannuel MOA (96,5 M€) et la rénovation du métro (61,6 M€) ;
- pour 510,0 M€ d'investissements nouveaux comme l'augmentation de la capacité du matériel du métro de 12 % sur la ligne A, de 30 % sur la ligne B et de 16 % sur la ligne D (311,5 sur le mandat pour un total de 365 M€), l'augmentation de celle du tramway de 15 % sur les lignes T1 et T1 et de 30 % sur la ligne T4 (64 M€) ; l'extension de la ligne T1 (114 M€). Ces projets s'articuleront avec la prolongation de la ligne B du métro (470 M€), si des moyens financiers supplémentaires sont dégagés.

La direction du développement fait régulièrement état du suivi de chaque projet devant la direction du SYTRAL.

[142] Schéma de cohérence territoriale.

Tableau n° 53 : Programmation pluriannuelle des investissements 2017-2026 (synthèse)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes d'exploitation	755,4	768,2	773,2	786,1	805,7	825,9	840,9	854,2	869,2	884,9
Epargne brute	219,3	213,9	207,6	207,2	212,3	210,3	199,9	193,3	189,1	184,9
Emprunts	0,0	67,3	155,7	76,7	96,3	102,4	121,9	131,4	143,5	143,2
Sub fonds de concours	95,3	94,2	10,8	10,8	10,0	8,2	3,0	2,5	0,5	3,1
Recettes disponibles	314,6	375,4	374,1	294,6	318,5	320,8	324,8	327,2	333,1	331,2
Dépenses d'investissement	314,6	375,4	374,1	294,6	318,5	320,8	324,8	327,2	333,1	331,2
Remboursements en capital	79,6	70,9	62,6	65,8	68,5	70,8	74,8	77,2	83,1	81,2
Investissement	235,0	304,5	311,5	228,8	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0
dont suites mandats	25,1	29,1	21,6	13,5	2,2					
dont plan de mandat 2015	129,1	167,2	209,0	176,7	84,7	101,9	163,7	21,5	2,8	1,5
Avenir métro	*81,9*	*81,4*	*74,0*	*68,3*	*16,0*	*16,5*	93,3	*4,6*	2,8	1,5
Capacité tramway	*10,7*	*21,4*	*21,3*	*4,9*	*0,2*					
T6 Debourg-H Est	*29,3*	*44,9*	*45,8*	*17,3*	*5,6*					
Métro B H Sud	*5,1*	*12,8*	*60,9*	*84,4*	*60,5*	*84,4*	69,7	*16,9*		
dont nouveau périmètre	6,2	10,9	4,1	2,7	3,0	3,0	3,4	1,4	1,7	2,7
dont équipements récurrents	74,6	97,3	76,8	35,9	29,7	70,3	63,9	76,2	47,7	64,0
Achat autobus	*14,1*	*49,3*	*37,1*	*0,3*	*0*	*38 ,9*	29,1	*46,1*	*18,6*	*30,3*
dont capacité future					130,4	74,8	19,0	150,9	197,8	181,8
Epargne nette (épargne brute-remb en capital)	139,7	143,0	145,0	141,4	143,8	139,5	125,1	116,1	106,0	103,7

Source : DOB 2017 addendum 2 PPI

3.3.4.2- Modalités de la prospective financière pluriannuelle du SYTRAL

Le SYTRAL met à jour à intervalles fréquents sa prospective, nourrie d'un nombre élevé de paramètres prenant en compte notamment l'évolution de l'exploitation du réseau, le niveau de réalisation des objectifs du plan de mandat, l'environnement économique et réglementaire.

Une prospective décennale est ainsi proposée à chaque DOB, qui décline une mise à jour du PPI, qui comporte les prévisions de dotations budgétaires, la réalisation des investissements des plans de mandat de cinq ans concernés (exemple : au DOB 2013, les investissements en cours et à venir des plans de mandat 2002, les dernières opérations étant prévues en 2018 et 2009, les dernières opérations étant prévues en 2022.

L'addendum n° 1 de chaque DOB définit ainsi les éléments économiques retenus pour la prospective financière[143]. La prospective bénéficie de la stabilité que procurent les différentes DSP et le plan de mandat.

3.3.4.3- Prévisions des recettes d'exploitation des réseaux

Le SYTRAL dispose d'une grande visibilité sur l'évolution de ses recettes. L'assiette contractuelle des recettes de billetterie du réseau TCL sert de base, car elle fait l'objet d'un engagement ferme du délégataire.

[143] Le DOB étant réalisé au début du quatrième trimestre, l'assiette salariale constatée à la fin du troisième trimestre sert de référence.

La hausse tarifaire prévisionnelle est le plafond d'inflation retenu par la Banque centrale européenne, minorée d'un coefficient d'élasticité de près de 20 % entre hausse tarifaire et inflation anticipée.

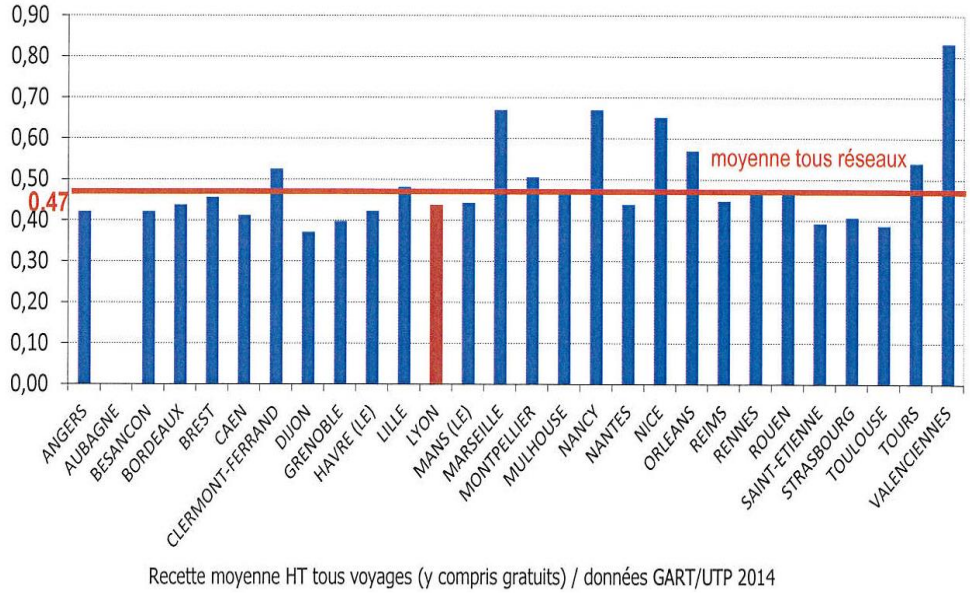
Les niveaux des participations des collectivités, ainsi que leurs modalités d'indexation, sont définies de manière statutaire.

La dotation globale de décentralisation (DGD) dite ACOTU (autorité compétente en transport urbain) est plafonnée depuis 2009. Son solde varie en fonction de l'occupation réelle du domaine, telle qu'est est constatée à la fin de chaque troisième trimestre.

Les charges d'exploitation des réseaux font l'objet d'un montant contractuel fixe, qui est marginalement ajustable, selon les adaptations de l'offre, les éventuelles pénalités constatées et les dépenses accessoires sur BPU.

Les éléments de contexte de la prospective pluriannuelle sont particulièrement prudents pour l'évolution de la billetterie. Son positionnement tarifaire est favorable au SYTRAL : la recette moyenne par voyage est inférieure à la moyenne des réseaux comparables, et, à 0,45 €[144], est même plus basse que celles des deux autres PTU de plus d'un million d'habitants, Marseille et Lille (données GART 2014).

Graphique n° 2 : Comparaison de la recette moyenne par voyage



Source : données GART / présentation au comité syndical du 4 novembre 2016

3.3.4.4- L'évaluation des recettes futures du versement transport

Les prévisions de recettes de versement transport sont systématiquement prudentes[145], et ont été ainsi inférieures aux réalisations.

[144] 0,45 € pour 452 Mvoyages en 2014 : données mémo SYTRAL page 6.

[145] L'anticipation de l'évolution de l'assiette salariale dépend en effet de l'activité économique locale et du niveau de chômage, de la hausse salariale attendue et de l'inflation. Or les prévisions et éléments statistiques fournis par les URSSAF/ACOSS sont reçus avec des délais incompatibles avec le calendrier du DOB. Par ailleurs, le SYTRAL, qui ne dispose que d'une seule ressource fiscale, n'a pas la même connaissance économique de son territoire que d'autres collectivités (CVAE, taxe foncière).

Les évolutions réglementaires concernant le versement transport ont interféré avec les estimations du SYTRAL : la perturbation occasionnelle du flux de recettes en raison de la fusion des URSSAF départementales entre 2012 et 2014[146], le projet (finalement abandonné) d'exonération des entreprises de l'économie sociale[147], l'augmentation au 1er janvier 2016 de 9 à 11 salariés du seuil d'assujettissement[148].

Le SYTRAL bénéficie d'une marge importante en matière de recettes de versement transport, dont le taux appliqué (1,85 %) est encore loin du plafond de 2 %[149]. Porter au taux plafond le versement transport est susceptible de générer une recette additionnelle de l'ordre de 25 M€[150]. En matière tarifaire, sa politique est de répercuter les hausses fiscales. Sa visibilité est seulement réduite pour l'évolution à moyen terme des participations des collectivités locales, qu'il ne peut maîtriser.

3.3.4.5- L'évaluation des frais financiers

Le SYTRAL a choisi comme hypothèses d'évolution des conditions des marchés financiers une augmentation annuelle de 1 % par an entre le taux plancher et le taux plafond anticipés, et un différentiel de 1 % entre les taux variables et les taux fixes.

Les dépenses liées aux équipements comptabilisées en section d'exploitation ainsi que les fonds de concours font l'objet d'une estimation au regard du même type de dépenses constatées par le passé, proportionnellement aux dépenses d'investissement réellement mandatées.

Un prestataire extérieur établit chaque année une synthèse de l'avancement des opérations prévues au plan de mandat, qui expose notamment les zones de risque et les ajustements à envisager pour atteindre les objectifs.

Chaque projet d'investissement fait l'objet d'une fiche explicative spécifique, mise à jour chaque année, avec indication des prévisions de dépenses budgétaires données par les directions opérationnelles, en fonction de l'avancée des projets et des données fournies par les maîtres d'œuvre.

Cette assiette en valeur constante est ensuite actualisée sur une hypothèse d'évolution de l'actualisation des marchés.

Les intérêts versés dépendent en premier lieu du capital restant dû. La prospective ne retient aucun flux exceptionnel à venir par principe. Les produits exceptionnels obtenus sur la période ont intégralement été mis à disposition de l'épargne brute et ont permis l'abaissement de l'endettement et donc des frais financiers.

---

[146] Le suivi des calculs du VT a été perturbé par la fusion des URSSAF départementales entre 2012 et 2014. A partir de juillet 2014, la centralisation auprès de l'ACOSS du reversement mensuel des fonds a entrainé pour 2014 un montant exceptionnel de rattrapage de délai de trésorerie de l'ordre d'un demi mois de collecte.

[147] Dans le cadre de la PLF 2015, un amendement a initialement été adopté pour permettre aux entreprises liées à l'économie sociale et solidaire de disposer de la même exonération que les associations, cette exonération devant être d'office et non plus adoptée par les autorités compétentes. La perspective de cet amendement, finalement abandonné, a perturbé les anticipations.

[148] L'Etat a décidé de compenser les autorités de transport mais la compensation 2017 qui devait être versée trimestriellement à terme échu ne fait l'objet d'aucun virement à ce jour.

[149] Les autres métropoles comme Grenoble, Lille, Toulouse, Strasbourg, sont déjà à leur taux plafond.

[150] Note Standard & Poor's de 2016, page 19.

4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'instruction n'a pas relevé d'irrégularité dans les procédures de recrutement, les rémunérations individuelles et le temps de travail des agents. L'absentéisme et les dispositifs de formation n'appellent pas de remarque. L'effort pour maintenir des effectifs réduits mérite d'être relevé.

L'attribution de certains véhicules de fonction, certaines modalités de la cessation de fonction de l'ancienne directrice de cabinet et le maintien en fonction de l'actuel directeur général sont en revanche irréguliers.

Le régime indemnitaire actuellement en cours de réflexion devra évoluer pour se conformer aux nouvelles réglementations.

4.1- Les effectifs du SYTRAL et la masse salariale

Les effectifs du SYTRAL, peu nombreux, ont augmenté avec la reprise des DSP départementales en 2015, à 119 ETP en 2017. Les agents contractuels représentent 26 % de l'effectif. La proportion d'agent contractuels est globalement en baisse mais reste élevée au sein de la direction du patrimoine, compte tenu de la technicité des métiers.

Tableau n° 54 : Évolution des effectifs

En nombre	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Emplois budgétaires	104	105	104	102	116,5	117,5	119,1	+ 14,5 %
Effectifs physiques	97	102	102	100	112	109	113,6	+ 17,1 %
Dont effectif statutaire	*64*	*65*	*70*	*73*	*81*	*79*	*83*	*+ 29,7 %*
Dont effectif contractuel	*33*	*37*	*32*	*27*	*33*	*30*	*30,6*	*- 7,2 %*

Source : comptes administratifs. Effectifs aux 31 décembre

Tableau n° 55 : Charges de personnel

En M€	2011	2012	2013	2014	2015*	2016	2017	Evolution
Charges de personnel	6,7	7	7,2	7,1	7,8	8	8,2**	+ 22,3 %

*Source : annexe DOB 2018 *Intégration des agents du SMTR **Crédits ouverts 2017 en attente compte administratif*

4.1.1- Le régime indemnitaire

En 2017, le niveau de rémunération net moyen des agents du SYTRAL était d'environ 3 000 €[151], celui des agents sur des postes de direction de 6 767 € et celui des membres de la direction générale de 7 206 €.

Aucune anomalie n'a été constatée dans les rémunérations des cadres.

Le régime indemnitaire a été créé par une délibération du 8 mars 2007, puis ajusté par une délibération du 30 septembre 2010.

[151] A titre de comparaison, la rémunération moyenne des agents de Keolis Lyon était de 2 780 € net mensuel en 2017 (source : mémo des réseaux 2017 SYTRAL)

Le SYTRAL n'a pas fait évoluer son régime indemnitaire depuis et n'a donc pas été contraint d'instaurer la prime de fonctions et de résultats[152].

Le SYTRAL a mis en place au 1er janvier 2019 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Conformément aux objectifs de la délibération, le régime indemnitaire distingue une part liée au grade, une part liée aux fonctions (en valorisant celles de direction) et une part liée à la valeur professionnelle.

4.1.2- Les attributions des véhicules de fonction

Sept agents du SYTRAL disposent d'un véhicule de fonction. Or, alors que les décisions individuelles d'attribution de ces biens ne peuvent être prises que sur la base d'une décision de l'organe délibérant[153], il n'a été pris aucune délibération relative aux avantages en nature et aux véhicules de fonction. Le SYTRAL a uniquement délibéré sur des véhicules de service avec droit de remisage à domicile[154].

En outre, un véhicule de fonction ne peut être attribué par nécessité absolue de service qu'à certains agents occupants les emplois prévus par la loi[155] en l'occurrence le directeur général, le directeur général adjoint et un membre du cabinet.

Le SYTRAL est donc invité à régulariser cette situation sans délai.

4.2- Les collaborateurs de cabinet

4.2.1- La composition du cabinet

Conformément au décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, toutes les collectivités et tous leurs établissements publics peuvent créer au moins un emploi de cabinet.

Pour les établissements publics, il est limité en fonction du nombre d'agents. Le SYTRAL, comprenant moins de 200 agents, ne peut disposer que d'un seul collaborateur de cabinet.

Il n'a été noté aucune irrégularité dans les prises de fonctions des deux collaboratrices de cabinet qui se sont succédé durant la période sous contrôle.

Elles ont bénéficié d'une rémunération conforme à la règlementation[156].

---

[152] La circulaire du 27 septembre 2010 précise : « *lorsqu'un corps de référence bénéficie de la PFR, la mise en place de cette prime pour les agents territoriaux interviendra à l'occasion de la première modification par l'organe délibérant du régime indemnitaire du cadre d'emplois concerné. Par "première modification du régime indemnitaire", il faut entendre toute intervention de l'organe délibérant ayant pour objet ou pour effet de modifier la nature, la structure, les critères d'attribution ou encore les taux moyens du régime indemnitaire du cadre d'emplois concerné.* »

[153] L'article L. 5211-13-1 du CGCT énonce que « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de l'établissement public lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie* ».

[154] Délibération 08.104 du 12 juin 2008.

[155] Article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

[156] Au mieux, cette rémunération a été de 90 % du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de directeur général adjoint de la catégorie et 90 % du montant de l'indice terminal du régime indemnitaire servi au titulaire de l'emploi.

4.2.2- La cessation de fonctions de l'ancienne directrice de cabinet

La durée du contrat des collaborateurs de cabinet ne peut excéder la durée du mandat de l'autorité territoriale[157]. La décision de fin de fonction n'a pas à être motivée et ne fait pas l'objet d'un préavis.

L'arrêté de nomination de l'ancienne directrice de cabinet, du 13 juin 2015, précise que la durée de ses fonctions « *ne peut en aucun cas être supérieure à la durée du mandat de l'autorité territoriale* » (article 1), soit le 7 octobre 2017.

L'ancienne ordonnatrice ayant cessé ses fonctions le 7 octobre 2017, jour de l'élection de Mme Bouzerda en qualité de présidente, le contrat de l'ancienne directrice de cabinet aurait ainsi dû s'achever automatiquement ce jour-là, en l'absence de signature d'un nouveau contrat. Elle a cependant été maintenue en poste et a continué à percevoir son traitement de collaboratrice de cabinet jusqu'au 31 octobre 2017.

4.3- Le temps de travail

Le temps de travail est régi par la délibération du 9 décembre 2016 qui a notamment créé quatre formules de temps de travail ouvrant droit à entre 0 et 22 jours ARTT.

La durée légale du temps de travail est respectée.

Le total des CET concernait, au 7 juin 2018, 102 agents pour 2 006 jours.

Le taux d'absentéisme du SYTRAL est faible : il s'élevait à 3,54 % en 2015 et à 5,04 % en 2017 (sources : bilans sociaux 2015 et 2017).

4.4- Les formations

Le SYTRAL adopte formellement des plans de formation triennaux. Le dernier bilan social fait état de 191 jours de formation réalisés durant l'année 2017.

Afin de répondre à des enjeux spécifiques concernant la mise à jour des compétences, la direction des équipements et du patrimoine a établi en 2015, de sa propre initiative, une cartographie des compétences.

Des formations en interne sont parfois organisées.

4.5- Les modalités de recrutement

Aucune anomalie formelle n'a été constatée sur les recrutements analysés qui ont concerné tous ceux effectués pour les agents rattachés au cabinet ou à la présidence, les principaux cadres ainsi que les agents contractuels recrutés aux grades les plus élevés.

4.6- La situation irrégulière du directeur général

4.6.1- Le caractère irrégulier de la situation

Le directeur général, né le 17 janvier 1950, a été recruté par le SYTRAL le 1er mai 1990 en tant que chef comptable. Il est toujours en fonction sur le poste de directeur général qu'il occupe officiellement depuis le 1er mars 2012.

[157] En application des dispositions de l'article 6 du décret du 16 décembre 1987 et conformément à ce qui était mentionné sur son arrêté de nomination.

Malgré les évolutions législatives, la limite d'âge applicable aux agents contractuels nés avant le 1er juillet 1951 est restée fixée à 65 ans[158].

Le directeur général ne rentre dans aucun des dispositifs susceptibles de prolonger l'activité au-delà de la limite d'âge et n'a pas effectué de demande officielle de prolongation d'activité.

L'intéressé étant né en janvier 1950, la limite d'âge de 65 ans lui est applicable et a été atteinte en janvier 2015. Le directeur général est en situation irrégulière depuis lors, soit depuis plus de quatre ans[159].

4.6.2- Conséquences du caractère irrégulier de la situation

Le remplacement du directeur général aurait pu être anticipé. Le SYTRAL ne pouvait ignorer le caractère illégal de cette situation.

La chambre régionale des comptes a d'ailleurs alerté l'intéressé au mois de février 2018. Contrairement à l'engagement de la présidente du SYTRAL, aucune mesure n'a été prise pour permettre son remplacement.

En maintenant son directeur général en place durant près de quatre années, le SYTRAL a assumé un risque juridique notamment en cas de contentieux, d'arrêt ou d'accident de travail.

D'un point de vue juridique, selon une jurisprudence constante, la survenance de la limite d'âge entraîne de plein droit la rupture du contrat. Les décisions administratives individuelles prises en méconnaissance de la situation sont entachées d'un vice tel qu'elles doivent être regardées comme nulles et non avenues.

En réponse aux observations de la chambre, un ancien ordonnateur précise que le caractère irrégulier de la situation du directeur général est connu depuis son dépassement de l'âge limite. L'ordonnateur actuel indique mettre en œuvre une procédure pour recruter un nouveau directeur général.

Alors que le directeur général est un agent essentiel du SYTRAL, sa succession n'a pas été préparée pendant des années.

Il appartient au SYTRAL de mettre fin à cette situation et, le cas échéant, de lancer une procédure de recrutement conforme à la réglementation, comme s'y engage l'ordonnateur.

5- LA COMMANDE PUBLIQUE

Durant la période sous revue, le SYTRAL a réalisé près de 2 000 marchés d'un montant supérieur à 20 000 € (source SIS marché).

D'après le SYTRAL, le montant global des marchés notifiés s'élevait en 2017 à 425 M€. Près de 700 marchés inférieurs à 90 k€, représentant 1,6 % des montants ont été notifiés et 158 pour un montant supérieur à 90 k€[160].

---

[158] Pour une application récente explicite, voir par exemple CAA Paris, 28 juin 2016, n° 15PA02576 : « *Considérant que, dès lors que Mme A., née le 27 août 1949, avait atteint, avant le 1er juillet 2011, l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, l'âge limite d'activité qui lui était applicable, (…), restait fixé à 65 ans.* »

[159] La jurisprudence administrative (notamment la décision du Conseil d'Etat du 26 février 2003 n° 234217) ne permet une certaine tolérance en cas de dépassement de l'âge limite par un agent qu'en raison des circonstances particulières liées à ses responsabilités, mais seulement le temps de lui trouver un successeur. Cette tolérance peut s'apprécier en semaines mais aucunement en années.

[160] Source : présentation de l'activité du SMP à la nouvelle présidente en début d'année 2018.

5.1- Le cadre juridique

Le SYTRAL est une entité adjudicatrice du fait de son activité d'opérateur de réseaux de transports[161].

Les entités adjudicatrices bénéficient de règles spécifiques et d'une plus grande souplesse pour la passation et l'exécution des marchés publics qui étaient définies par l'article 144 du code des marchés publics avant l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016, qui ont rapproché leur régime de celui des pouvoirs adjudicateurs.

En tant qu'entité adjudicatrice, le SYTRAL recourt à des procédures négociées sans publicité ni mise en en concurrence préalable ainsi qu'aux procédures négociées avec mise en concurrence.

5.2- L'organisation

5.2.1- L'organisation du processus achat par direction

Le service des marchés publics (SMP) n'a pas une fonction achat mais une fonction de passation administrative des procédures de marchés publics.

Le processus achat est piloté par chaque direction opérationnelle, prescripteur, qui prend en compte les contraintes du SMP pour bâtir son projet. La définition du besoin est établie avec l'appui du service des marchés, qui veille à la conformité des pièces contractuelles (CCAP / AE / CCTP /BPU, DPGF). Les directions opérationnelles sont responsables de l'opportunité et de la définition technique du besoin à satisfaire. Le service marchés publics est responsable du choix de la procédure et du suivi des modalités de passation.

Pour les procédures en dessous de 90 000 € HT, les directions opérationnelles doivent justifier d'une mise en concurrence au moyen d'une fiche d'engagement financier soumise au contrôle de la direction générale. En cas de doute, celle-ci demande un contrôle spécifique au SMP.

5.2.2- Les outils

5.2.2.1- L'absence de nomenclature des achats

L'absence de nomenclature des achats favorise les risques liés à la computation inadéquate des seuils.

Compte-tenu du nombre de marchés passés et du volume financier engagé annuellement, le SYTRAL devrait regrouper par familles d'achat les dépenses prévisionnelles ou réalisées afin de vérifier si les seuils sont atteints et contrôler en conséquence le choix des procédures à mettre en place.

5.2.2.2- Les procédures internes

A défaut d'un guide interne formalisé, le SYTRAL organise des formations en interne et a mis en ligne sur son intranet un ensemble de notes techniques, de guides pratiques, tableaux de procédures et modèles des passations de marchés.

5.2.2.3- La dématérialisation

Pour réduire les délais, fiabiliser les processus et respecter la nouvelle réglementation en vigueur[162], un projet de dématérialisation générale devrait être mis en œuvre fin 2018.

[161] Articles 11 et 12 (notamment le 2ème alinéa du 6° du I) de l'ordonnance du 23 juillet 2015.
[162] Notamment l'article 41 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Actuellement, tous les dossiers de consultation des entreprises sont dématérialisés via la plateforme AWS depuis 2012. Quelques marchés sont entièrement dématérialisés (passation et réponse obligatoires par voie électronique) depuis septembre 2017 pour les études de faisabilité notamment.

5.2.2.4- La centrale d'achats

Le SYTRAL a adhéré à l'union des groupements d'achats publics (UGAP) par délibération du bureau exécutif du 21 juillet 2017. Il entend utiliser la centrale d'achats d'abord dans le cadre de ses besoins quotidiens en fournitures administratives informatiques ou de bureau.

5.3- Une difficulté à faire jouer la concurrence

La dimension technologique de certains marchés, dont le « coût d'entrée » peut être important, constitue un avantage en matière de critères techniques et de prix pour le prestataire en place lors du renouvellement. De ce fait, le SYTRAL peut se trouver en situation de dépendance vis-à-vis de certains fournisseurs.

Ce pourrait être le cas, à titre d'exemples :

- du marché 14 005 de renforcement du réseau de traction trolleybus attribué à la société Roiret pour un montant de 77 k€ dans le cadre d'une procédure négociée sans publicité ni concurrence justifiée dans le rapport de présentation de la procédure du fait que l'entreprise a développé préalablement un logiciel permettant le fonctionnement actuel du service ;
- du marché 13 0135 pour l'extension de la couverture de vidéo protection attribué à Roiret pour 1 749 k€ sur le critère prix alors que sa note technique était équivalente au candidat évincé ;
- du marché 13 0117 de travaux de pose de vidéoprojecteurs dans les stations de métro attribué à Roiret pour 196 k€ HT grâce au critère prix pondéré à hauteur de 80 %, alors que l'entreprise se situait en deuxième position sur le critère technique dans le rapport de d'analyse des offres ;
- du marché M 14/0075 d'AMO renforcée confié à Keolis Lyon dans le cadre d'une procédure adaptée négociée sans mise en concurrence pour la fiabilisation des équipements pneumatiques du matériel roulant pour un montant de 2 572 k€ HT justifié par « *la forte intimité de ces travaux avec les opérations de maintenance réalisées par Keolis Lyon* » dans le rapport de présentation de la procédure.

La direction générale du SYTRAL a conscience de cette difficulté. Afin de réduire sa dépendance vis-à-vis de certains prestataires, elle a fait évoluer sa pratique de pondération des critères en diminuant le poids relatif du critère prix pour les prestations les plus complexes.

La régularité des marchés contrôlés n'appelle pas d'observation.

6- ANNEXES

6.1- ANNEXE 1 : Lexique

AMO : assistant à maîtrise d'ouvrage

AOT : autorité organisatrice des transports

AOTU : autorité organisatrice des transports urbains

AOTNU : autorité organisatrice de transports non urbains

CAVBS : communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône

CCEL : communauté de communes de l'Est lyonnais

CF : contrepartie forfaitaire

CCSPL : commission consultative des services publics locaux

COR : communauté de communes de l'Ouest rhôdanien

CVAC : communauté d'agglomération de Vienne-Condrieu

CT : code des transports

DSP : délégation de service public

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ER : engagement de recettes

Leslys : liaison express Lyon - Saint-Exupéry

LOTI : loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

MAPTAM : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

NOTRé : Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

PDU : plan de déplacements urbains

PLU : plan local d'urbanisme

PPI : plan pluriannuel d'investissement

PTU : plan de transports urbains

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SRU : loi Solidarité et Renouvellement urbains du 13 décembre 2000

SMTAML : syndicat mixte de de l'aire métropolitaine lyonnaise

SMTR : syndicat mixte des transports du Rhône

TCL : transports en commun lyonnais

TER : transport express régional

VT : versement transport

6.2- ANNEXE 2 : Les dispositions législatives spécifiques concernant le SYTRAL

L'article 21 de l'ordonnance n°2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la Métropole permet au SYTRAL de se substituer aux AOT existantes sur le département du Rhône au 1er janvier 2015 :

« *Le syndicat mixte chargé, en vertu de l'article L. 1231-10 du code des transports, de coordonner, d'organiser et de gérer les services de transports collectifs urbains de la métropole de Lyon ainsi que les services de transports collectifs réguliers non urbains du département du Rhône se substitue, en qualité d'autorité organisatrice des transports, à compter du 1er janvier 2015, aux autres syndicats mixtes existants, compétents pour de tels transports dans le département du Rhône et l'agglomération lyonnaise, dans l'ensemble de leurs biens, droits et obligations à l'égard des tiers, ainsi que dans tous leurs actes, contrats de travail et délibérations.*
Les statuts de ce syndicat mixte sont fixés par arrêté du représentant de l'Etat dans la région, sur délibérations concordantes des syndicats auxquels il se substitue. »

L'existence juridique du SYTRAL et ses missions ont également été pérennisées par l'article 15 de loi NOTRe qui lui a confié un statut juridique le pérennisant sur ses missions élargies d'AOTU et d'AOTNU malgré la création des AOM :

« *Toutefois, lorsque, à la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains, ce syndicat conserve cette qualité.* »

L'article L. 3641-8 du CGCT permet à la fois à la Métropole de transférer une partie de sa compétence mobilité et d'adhérer à un syndicat mixte de type SRU ayant en charge la coordination des AOT :
« *Lorsque la métropole de Lyon transfère à un syndicat mixte chargé des transports les compétences d'infrastructures de transports collectifs, de gestion et d'exploitation des réseaux de transports collectifs, elle peut conserver toutes les autres compétences liées à sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports.*
Elle peut intégrer un syndicat mixte chargé de coordonner, d'organiser et de gérer les transports collectifs de la métropole de Lyon et les transports collectifs réguliers du département du Rhône et des autres autorités organisatrices de ce département ».

Concernant le plan de déplacement urbain, une disposition particulière insérée dans l'article 18 de la loi NOTRe légitime la compétence du SYTRAL en lieu et place des AOM adhérentes : *« Pour l'élaboration du plan de déplacements urbains dans l'agglomération lyonnaise, le ressort territorial dont il est tenu compte est celui de l'autorité assurant l'exercice effectif de la compétence d'organisation des transports* ».

L'article 18 de la loi NOTRe a modifié l'article L. 5722-7-1 du CGCT de telle sorte qu'il permette au SYTRAL en tant qu'AOT de continuer à prélever le VT et à la Métropole en tant qu'AOM de récupérer un jour, si elle le souhaite, une fraction de VT pour financer sa compétence mobilité :

« *Les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instituer, dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64, le versement destiné au financement des transports, lorsqu'ils sont compétents pour l'organisation de la mobilité.*

Le syndicat mixte chargé des transports auquel la métropole de Lyon transfère les compétences d'infrastructures de transports collectifs, de gestion et d'exploitation des réseaux de transports collectifs peut instituer en lieu et place de celle-ci le versement destiné au financement des transports dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64. Pour l'application du même article L. 2333-64 du CGCT, est pris en compte le ressort de l'autorité assurant l'exercice effectif de la compétence d'organisation des transports.

Si la métropole de Lyon conserve toutes les autres compétences liées à sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, une quote-part de versement destiné au financement des transports lui est reversée par le syndicat mixte. Cette fraction est déterminée par délibérations concordantes de la métropole de Lyon et du syndicat. »

Les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) exerçaient leur compétence au sein d'un périmètre de transport urbain (PTU) fixé par un arrêté préfectoral avec l'appui d'un document de planification appelé plan de déplacement urbain (PDU).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, le PTU a été remplacé par la notion de « ressort territorial ». Il s'agit des périmètres géographiques des communes ou de leurs groupements ayant reçu mission d'organiser ces transports, soit essentiellement des syndicats, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles.

Avant la loi NOTRé, seules les AOTU bénéficiaient du VT[163] qui concerne désormais également les AOM.

Depuis la loi LOTI, les transports routiers non urbains sont pour l'essentiel des services réguliers publics et des services à la demande, réalisés hors périmètre de transport urbain. Les transports scolaires sont considérés depuis la loi du 22 juillet 1983[164] comme une composante des services publics réguliers non urbains et de la compétence des autorités organisatrices de transports non urbains.

Avant le transfert aux régions de cette compétence en 2017, suite à l'adoption de la loi NOTRé, les départements étaient les autorités organisatrices de transports non urbains.

Ce transfert aux régions n'est que partiel, car les régions n'ont pas l'exercice de ces compétences sur le périmètre des AOM ni sur celui SYTRAL ayant la qualité d'AOT urbains et non urbains avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRé[165].

[163] Cf. 5.3.1.2. L'assiette du VT est constituée des salaires payés et son taux est librement fixé par les collectivités dans la limite d'un plafond de 2 % établi en fonction de critères de population et intégrant les majorations possibles pour les AOT comprenant des EPCI et des communes classées « communes touristiques » (articles L. 2333-64 et suivants du CGCT).

[164] Loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

[165] Article L. 3111-1 du CT : lorsqu'à la date de publication de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports interurbains, ce syndicat conserve cette qualité.

La loi MAPTAM a transformé les AOTU en AOM[166] en ajoutant la compétence mobilité à celle de transport urbain par la modification de l'article L. 1231-1 du code des transports (CT) :

« *Dans les périmètres de transports urbains, les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes de transport sont les autorités compétentes pour organiser la mobilité. Ces autorités sont des autorités organisatrices de transport au sens de l'article L. 1221-1 du CT. A ce titre, dans les conditions générales énoncées au présent chapitre, elles organisent les services réguliers de transport public urbain de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande. Elles concourent au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur. Afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et nuisances affectant l'environnement, elles peuvent, en outre, en cas d'inadaptation de l'offre privée à cette fin, organiser des services publics de transport de marchandises et de logistique urbaine.* »

Les articles L. 1231-14 et L. 1231-15 du CT définissent le fonctionnement des compétences en matière d'autopartage et de covoiturage pour lesquelles les AOM sont également compétentes[167].

L'article L. 1231-2 du CT dispose que les services de transport public de personnes organisés par les AOM peuvent être urbains et non urbains. Les critères définissant le transport urbain et le non urbain (notamment en matière d'espacement moyen des arrêtes et de variation des passages sont désormais définis dans le décret 2015-1610 du 8 décembre 2015).

Enfin, les autorités organisatrices de la mobilité dont les ressorts territoriaux sont inclus dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants sont également chargées d'autres missions définies à l'article L. 1231-8 du CT : élaboration des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité ; élaboration d'un compte relatif aux déplacements pour faire apparaître pour chaque type de mobilité les coûts pour l'usager et pour la collectivité, créent un service d'information à l'intention des usagers et elles créent un service de conseil en mobilité.

[166] Article 52 modifiant l'article L. 1231-1 du CT.

[167] Article L. 1231-14 du CT : « *L'activité d'autopartage est la mise en commun d'un véhicule ou d'une flotte de véhicules de transport terrestre à moteur au profit d'utilisateurs abonnés ou habilités par l'organisme ou la personne gestionnaire des véhicules. Chaque abonné ou utilisateur habilité peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée. Les autorités mentionnées à l'article L. 1231-1 peuvent délivrer un label " autopartage " aux véhicules affectés à cette activité. A cet effet, elles fixent les caractéristiques techniques des véhicules au regard, notamment, des objectifs de réduction de la pollution et des gaz à effet de serre qu'elles déterminent et les conditions d'usage de ces véhicules auxquelles est subordonnée la délivrance du label. En cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, elles peuvent créer un service public d'autopartage. L'exploitant de ce service n'est pas soumis à l'obligation prévue à l'article L. 1421-1.* » Article L. 1231-15 du CT : « *Les entreprises d'au moins deux cent cinquante salariés et les collectivités territoriales facilitent, autant qu'il est possible, les solutions de covoiturage pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail de leurs salariés et de leurs agents. Les autorités mentionnées à l'article L. 1231-1, seules ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés, établissent un schéma de développement des aires de covoiturage destinées à faciliter la pratique du covoiturage. En cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les autorités mentionnées à l'article L. 1231-1, seules ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés, peuvent mettre à disposition du public des plates-formes dématérialisées de covoiturage pour faciliter la mise en relation de conducteurs et de passagers. Elles peuvent créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage. Dans ce cas, elles définissent au préalable ses conditions d'attribution.* » L'article L. 1231-15 définit le fonctionnement de la compétence de location de « bicyclettes » de type « Velov » : « *En cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les autorités mentionnées à l'article L. 1231-1 peuvent organiser un service public de location de bicyclettes. L'exploitant de ce service n'est pas soumis à l'obligation prévue à l'article L. 1421-1.* »

Les évolutions législatives successives ont conféré au SYTRAL un statut juridique spécifique le rapprochant d'un établissement public sui generis :

- en lui permettant de se substituer aux AOT existantes sur le département du Rhône au 1er janvier 2015 (article 21 de l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la Métropole) ;
- en le pérennisant sur ses missions élargies d'AOTU et d'AOTNU malgré la création des AOM (article 15 de la loi NOTRé) ;
- en autorisant la Métropole à adhérer au SYTRAL tout en conservant ses autres compétences liées à sa qualité d'AOM comme Bluely ou le Velov ;
- en l'autorisant à réaliser le plan de déplacements urbains (PDU) sur l'agglomération lyonnaise (article 18 loi NOTRé) alors que la réalisation des PDU relève des compétences des AOM ;
- en permettant au SYTRAL de percevoir le versement transport en lieu et place des AOM adhérentes au SYTRAL ;
- en rendant possible sous certaines conditions le reversement d'une quote-part à la Métropole du versement transport prélevé par le SYTRAL (article 18 de la loi NOTRé modifiant l'article L. 5722-7-1 du CGCT).

Tableau n° 56 : Synthèse des évolutions des statuts du SYTRAL

Synthèse des principales évolutions institutionnelles du SYTRAL			
Situation en 2011	Situation au 1er janvier 2013	Situation au 1er janvier 2015	Situation en septembre 2017
Le SYTRAL prend en charge le transport urbain sur la communauté urbaine de Lyon et sept communes. Il n'est pas formellement doté d'un PTU. Il ne perçoit de VT que sur le périmètre de la Communauté urbaine de Lyon.	Le SYTRAL prend en charge le transport urbain sur la communauté urbaine de Lyon et dans six villes adhérentes intégrées au PTU et assujetties au versement transport.	Le SYTRAL prend en charge : *le transport urbain sur la Métropole de Lyon et dans six villes *Le transport non urbain et les transports scolaires sur l'ensemble du département pour le compte du département *Rhônexpress pour le compte de la Métropole * Le transport urbain mis en place par le SMTR sur le périmètre de la CAVBS (réseau Libellule) et de CCEL (sous la marque Cars du Rhône)	Le SYTRAL prend en charge *le transport urbain sur la Métropole de Lyon et dans six villes *Le transport non urbain et les transports scolaires sur l'ensemble du département principalement pour le compte principalement de la région et de la COR *Rhônexpress pour le compte de la Métropole * Le transport urbain mis en place par le SMTR sur le périmètre de la CCEL (intégré au réseau TCL) et de la CAVBS (Libellule)
Il fonctionne sous la forme d'un syndicat mixte de transport conventionnant avec des communes hors PTU	**Il fonctionne sous la forme d'un syndicat mixte de transport dans une logique de solidarité avec les 6 nouvelles communes adhérentes**	**Il devient un syndicat mixte de type SRU et prélève à ce titre le VT et le VTA sur l'intégralité du département du Rhône. Son mode de fonctionnement s'apparente à une syndicat à la carte.**	**Il devient formellement un syndicat mixte à la carte de type SRU et prélève à ce titre le VT et le VTA sur l'intégralité du département du Rhône.**

Source : statuts du SYTRAL

6.3- ANNEXE 3 : Investissements programmés 2017-2026

Tableau n° 57 : Programmation pluriannuelle des investissements 2017-2026 (synthèse)

M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes d'exploitation	755,4	768,2	773,2	786,1	805,7	825,9	840,9	854,2	869,2	884,9
Epargne brute	**219,3**	**213,9**	**207,6**	**207,2**	**212,3**	**210,3**	**199,9**	**193,3**	**189,1**	**184,9**
Emprunts	**0,0**	**67,3**	**155,7**	**76,7**	**96,3**	**102,4**	**121,9**	**131,4**	**143,5**	**143,2**
Sub fonds de concours	95,3	94,2	10,8	10,8	10,0	8,2	3,0	2,5	0,5	3,1
Recettes disponibles	**314,6**	**375,4**	**374,1**	**294,6**	**318,5**	**320,8**	**324,8**	**327,2**	**333,1**	**331,2**
Dépenses d'investissement	**314,6**	**375,4**	**374,1**	**294,6**	**318,5**	**320,8**	**324,8**	**327,2**	**333,1**	**331,2**
Remboursements en capital	79,6	70,9	62,6	65,8	68,5	70,8	74,8	77,2	83,1	81,2
investissement	235,0	304,5	311,5	228,8	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0
Dont suites mandats	25,1	29,1	21,6	13,5	2,2					
Dont plan de mandat 2015	129,1	167,2	209,0	176,7	84,7	101,9	163,7	21,5	2,8	1,5
Avenir métro	*81,9*	*81,4*	*74,0*	*68,3*	*16,0*	*16,5*	*93,3*	*4,6*	2,8	1,5
Capacité tramway	*10,7*	*21,4*	*21,3*	*4,9*	*0,2*					
T6 Debourg-H Est	*29,3*	*44,9*	*45,8*	*17,3*	*5,6*					
Métro B H Sud	*5,1*	*12,8*	*60,9*	*84,4*	*60,5*	*84,4*	*69,7*	*16,9*		
Dont nouveau périmètre	6,2	10,9	4,1	2,7	3,0	3,0	3,4	1,4	1,7	2,7
Dont équipements récurrents	74,6	97,3	76,8	35,9	29,7	70,3	63,9	76,2	47,7	64,0
Achat autobus	*14,1*	*49,3*	*37,1*	*0,3*	*0*	*38 ,9*	*29,1*	*46,1*	*18,6*	*30,3*
Dont capacité future					130,4	74,8	19,0	150,9	197,8	181,8
Epargne nette (épargne brute-remb en capital)	**139,7**	**143,0**	**145,0**	**141,4**	**143,8**	**139,5**	**125,1**	**116,1**	**106,0**	**103,7**

Source : DOB 2017 addendum 2 PPI

6.4- ANNEXE 4 : Données financières du SYTRAL

Tableau n° 58 : Données financières globales du SYTRAL (2011-2017)

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle*
Chiffre d'affaires	181 483	192 183	203 875	206 873	216 117	226 275	237 598	*4,6 %*
+ redevances versées par les fermiers	0	0	0	0	0	25	1 026	*N.C.*
= Ressources d'exploitation	**181 483**	**192 183**	**203 875**	**206 873**	**216 117**	**226 300**	**238 624**	*4,7 %*
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	257 529	260 061	268 595	280 892	299 592	326 293	343 874	*4,9 %*
+ Production stockée (+) ou déstockée (-)	0	0	0	0	0	0	0	*N.C.*
+ Production immobilisée	0	0	0	0	0	0	0	*N.C.*
= Produit total	**439 012**	**452 244**	**472 469**	**487 765**	**515 709**	**552 592**	**582 498**	*4,8 %*
- Consommations intermédiaires	367 850	377 711	383 081	391 437	465 129	449 965	459 169	*3,8 %*
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	4 462	4 593	4 745	5 046	5 526	5 377	5 466	*3,4 %*
= Valeur ajoutée	**66 699**	**69 941**	**84 643**	**91 282**	**45 054**	**97 250**	**117 864**	*10,0 %*
en % du produit total	*15,2 %*	*15,5 %*	*17,9 %*	*18,7 %*	*8,7 %*	*17,6 %*	*20,2 %*	
- Charges de personnel	6 654	6 947	7 154	7 063	7 781	7 993	8 034	*3,2 %*
+ Subvention d'exploitation perçues	152 310	157 835	159 150	162 589	226 211	220 621	214 315	*5,9 %*
- Subventions d'exploitation versées	1 285	1 310	1 359	1 560	4 392	4 246	4 381	*22,7 %*
+ Autres produits de gestion	1 734	2 047	2 064	1 881	1 895	3 971	4 159	*15,7 %*
- Autres charges de gestion	102	74	78	70	354	160	253	*16,3 %*
= Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées	**212 703**	**221 492**	**237 266**	**247 060**	**260 633**	**309 445**	**323 670**	*7,2 %*
en % du produit total	*48,5 %*	*49,0 %*	*50,2 %*	*50,7 %*	*50,5 %*	*56,0 %*	*55,6 %*	
- Subventions d'équipement versées	10 640	7 937	3 840	5 102	4 741	5 369	6 496	*-7,9 %*
= Excédent brut d'exploitation	**202 063**	**213 555**	**233 426**	**241 958**	**255 892**	**304 076**	**317 174**	*7,8 %*
en % du produit total	*46,0 %*	*47,2 %*	*49,4 %*	*49,6 %*	*49,6 %*	*55,0 %*	*54,5 %*	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 47 631	- 48 831	- 44 586	- 44 588	- 39 253	- 36 263	- 29 502	*- 7,7 %*
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	5 349	6 550	4 995	11 199	21 607	-4 167	-17 177	*N.C.*
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	**159 780**	**171 275**	**193 836**	**208 569**	**238 246**	**263 646**	**270 495**	*9,2 %*
en % du produit total	*36,4 %*	*37,9 %*	*41,0 %*	*42,8 %*	*46,2 %*	*47,7 %*	*46,4 %*	
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	0	0	0	0	0	0	*N.C.*
= CAF brute	**159 780**	**171 275**	**193 836**	**208 569**	**238 246**	**263 646**	**270 495**	*9,2 %*
en % du produit total	*36,4 %*	*37,9 %*	*41,0 %*	*42,8 %*	*46,2 %*	*47,7 %*	*46,4 %*	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.5- ANNEXE 5 : Feuille de calculs – ajustements de la contrepartie forfaitaire (CF) avec et sans inflation (DSP TCL 2001-2016)

Tableau n° 59 : Feuille de calculs ajustements de la CF avec / sans inflation DSP TCL 2011-2016

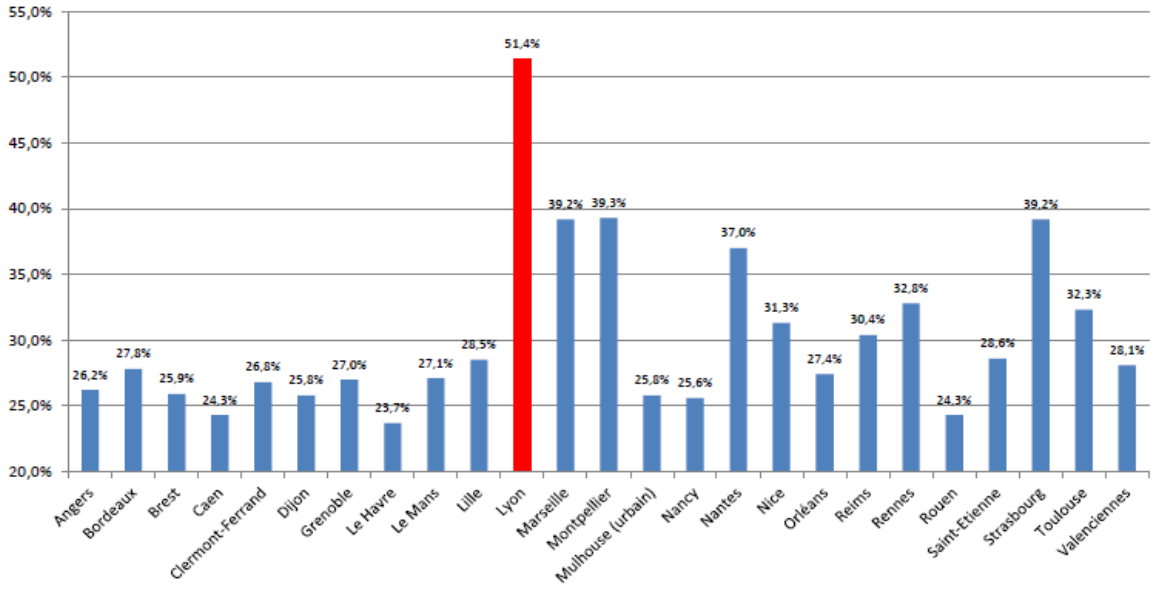
En K€ HT (art.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	*Total*
CF initiale (66.1 + 50.1)	333 664	330 295	327 436	325 603	322 767	321 049	*1 960 814*
ER initial (67)	176 537	189 453	198 258	205 352	209 980	213 782	*1 193 362*
ER / CF initial	52,91%	57,36%	60,55%	63,07%	65,06%	66,59%	*60,86%*
Charges contrat exploit. TCL (611800)	348 325	361 841	368 495	375 548	376 783	371 188	*2 202 180*
rem provisoire délégataire	341 781	350 587	360 654	367 860	366 280	352 727	*2 139 889*
dont acompte CF	334 076	349 615	360 138	365 665	364 947	348 148	*2 122 589*
Coeff. Index (RAD)	1	1,0189	1,0268	1,0314	1,0301	1,023	
Montant index	0	6 243	8 775	10 224	9 715	7 384	*42 341*
CF de base indexée	333 664	336 538	336 211	335 827	332 482	328 433	*2 003 155*
Montant index fact. annuelle	0	6 243	9 659	10 224	9 683	7 384	*43 193*
CF de base indexée (FA)	333 664	336 538	337 095	335 827	332 450	328 433	*2 004 007*
Coeff hors plafonnement inflation	1	1,023	1,0348	1,0355	1,0343	1,0260	
CF hors plafond inflation	333664	337892	338819	337158	333854	329387	2010774
Gain plafond	0	1 354	1 724	1 331	1 404	954	6 767

Source : CRC

Sont utilisées les données des indices INSEE tels que reportés dans les rapports d'activité du délégataire (partie 9 Finances, 9.5.) pour l'indexation de la facture annuelle (sauf en 2013 et 2015). Pour neutraliser l'influence du plafonnement par l'inflation (IPC) des éléments EBIQ (indice INSEE énergie et biens intermédiaires) et EVE (indice INSEE électricité vendue aux entreprises) de la formule de révision, est retenu fictivement l'indice au lieu de l'IPC, y compris lorsque celui-ci était inférieur. Cette évaluation a une part d'approximation, dès lors que l'inflation (IPC) a remplacé l'EBIQ à compter du 1er janvier 2013, parce que ce dernier indice a cessé d'être publié par l'INSEE (§ 21 de l'avenant 3).

6.6- ANNEXE 6 : Etudes comparatives réseau TCL

Graphique n° 3 : Produits du trafic total sur charges d'exploitation (R/D)

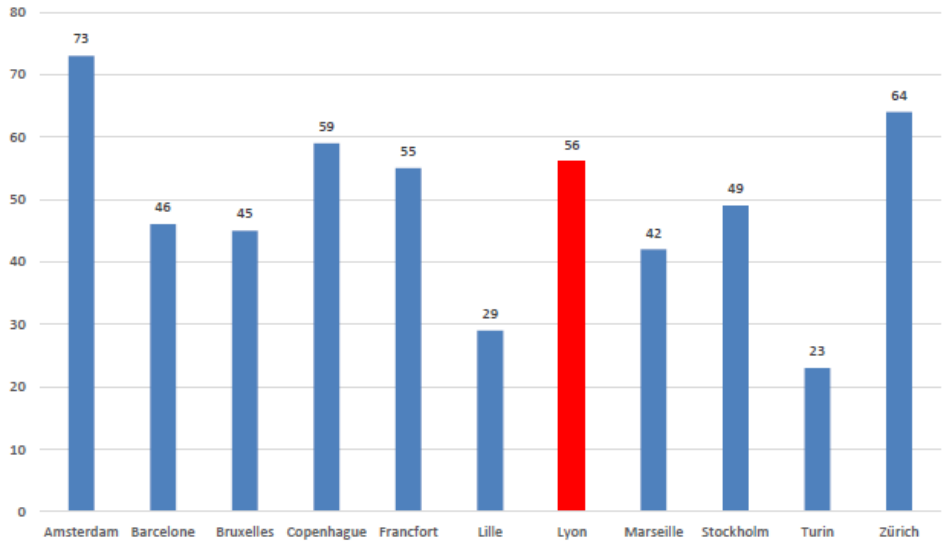


Source : enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM/CEREMA/GART/UTP) sur données 2014

Etude comparative au 31-12-2014 des réseaux urbains ayant métro et/ou une ou plusieurs lignes de tramway

Direction générale 11

Graphique n° 4 : Recettes / dépenses (en %)

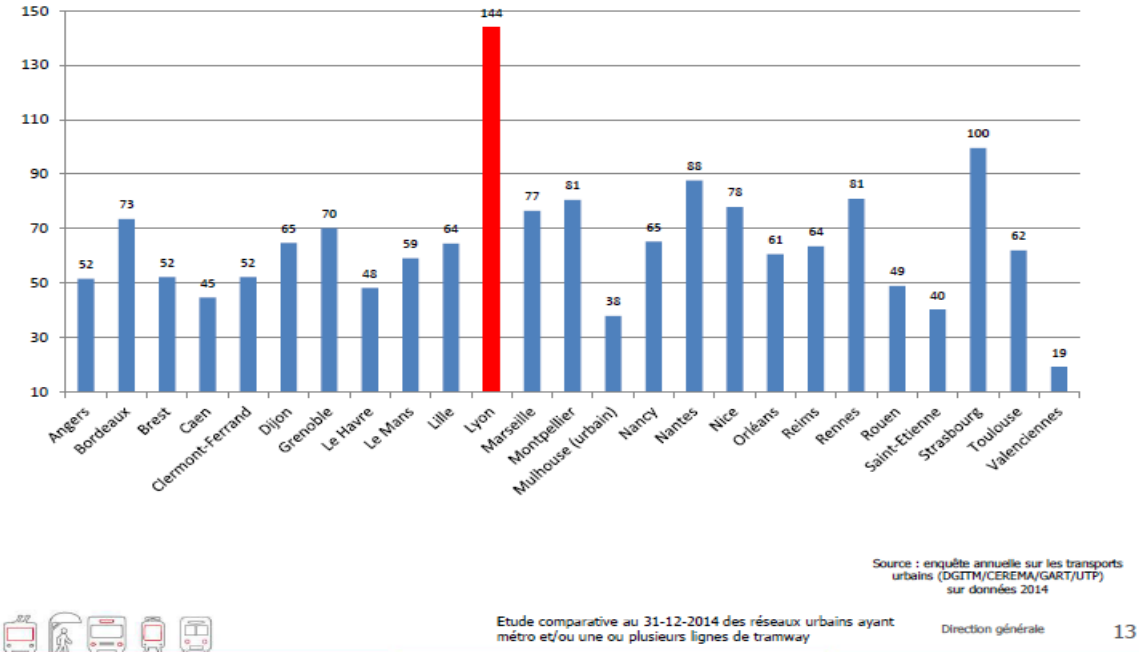


Source 2013 : informations reconstituées par le groupe Kéolis à partir de données publiques (UITP, sources rapports des AOT/exploitants

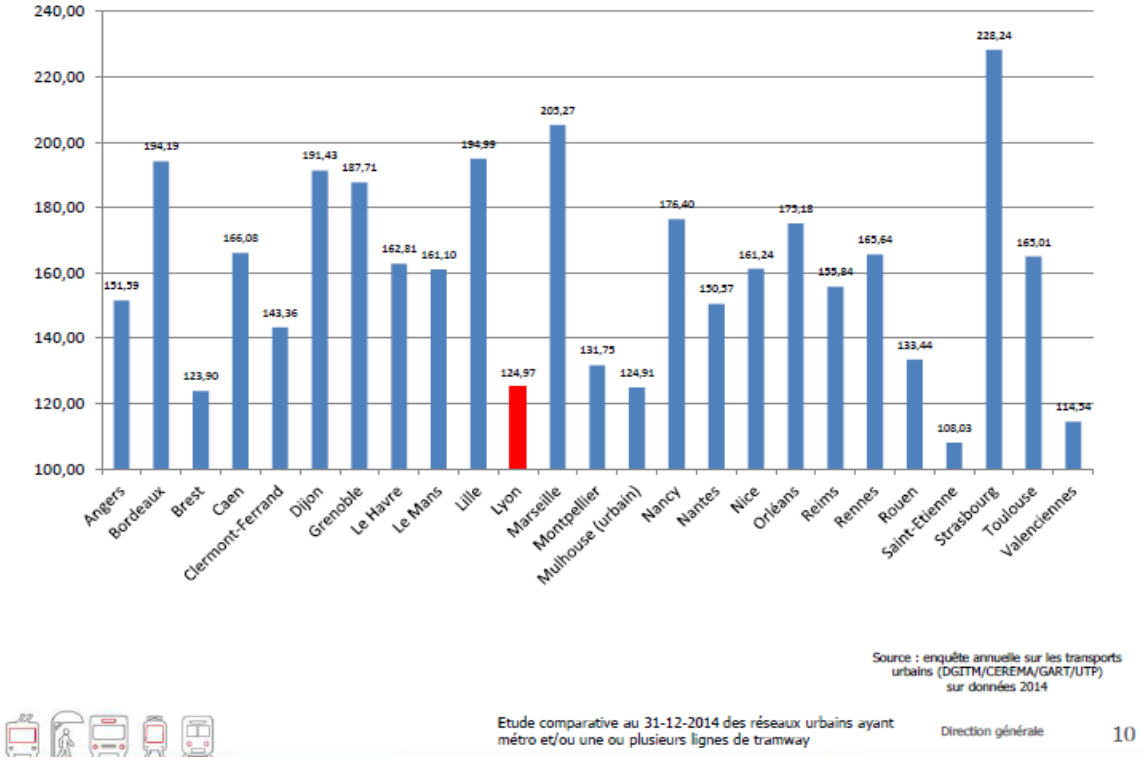
Etude comparative des principales données des grands réseaux européens

Direction générale 7

Graphique n° 5 : Recettes tarifaires / nombre d'habitants (en €)



Graphique n° 6 : Participation des collectivités locales à l'exploitation du PTU (en €)



6.7- ANNEXE 7 : Eléments de calcul DSP TCL 2011-2016

Tableau n° 60 : Eléments de calcul DSP TCL 2011-2016

Economie générale du contrat DSP TCL 2011-2016 éléments de calcul							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
CF de base initiale (66.1+50.	333 664	330 295	327 436	325 603	322 767	321 049	1 960 814
ER de base initial (67)	176 537	189 453	198 258	205 352	209 980	213 782	1 193 362
ER / CF initial	52,91%	57,36%	60,55%	63,07%	65,06%	66,59%	60,86%
Indexation CF	0	6 243	9 659	10 224	9 683	7 384	43 193
Indexation ER	-53	2 095	4 995	1 314	5 409	8 795	22 555
CF ajustée finale	337 836	344 601	355 786	364 045	363 322	359 432	2 125 022
Facture TCL finale (FF)	344 235	351 976	362 871	371 546	371 534	368 063	2 170 225
ER final	176 646	188 698	200 532	210 792	221 854	231 478	1 230 000
Recettes réelles	175 119	185 356	198 412	201 395	210 943	219 450	1 190 675
Différentiel recettes	-1 527	-3 342	-2 119	-9 397	-10 911	-12 027	-39 323
ER / CF finale	52,29%	54,76%	56,36%	57,90%	61,06%	64,40%	57,88%
ER / FF	51,32%	53,61%	55,26%	56,73%	59,71%	62,89%	56,68%
Déficit d'exploitation SYTRA	167 589	163 278	162 339	160 754	149 680	136 585	940 225
RR / CF ajustée finale	51,84%	53,79%	55,77%	55,32%	58,06%	61,05%	56,03%
Déficit d'exploitation réel (R	162 717	159 245	157 374	162 650	152 379	139 982	934 347

Source : CRC

6.8- ANNEXE 8 : Exploitation

Tableau n° 61

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Chiffre d'affaires	181 483	192 183	203 875	206 873	216 117	226 275	237 598	*+ 4,6 %*
+ redevances versées par les fermiers	0	0	0	0	0	25	1 026	*N.C.*
= Ressources d'exploitation	**181 483**	**192 183**	**203 875**	**206 873**	**216 117**	**226 300**	**238 624**	*+ 4,7 %*
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	257 529	260 061	268 595	280 892	299 592	326 293	343 874	*+ 4,9 %*
= Produit total	**439 012**	**452 244**	**472 469**	**487 765**	**515 709**	**552 592**	**582 498**	*+ 4,8 %*
- Consommations intermédiaires	367 850	377 711	383 081	391 437	465 129	449 965	459 169	*+ 3,8 %*
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	4 462	4 593	4 745	5 046	5 526	5 377	5 466	*+ 3,4 %*
= Valeur ajoutée	**66 699**	**69 941**	**84 643**	**91 282**	**45 054**	**97 250**	**117 864**	*+ 10,0 %*
en % du produit total	*15,2 %*	*15,5 %*	*17,9 %*	*18,7 %*	*8,7 %*	*17,6 %*	*20,2 %*	
- Charges de personnel	6 654	6 947	7 154	7 063	7 781	7 993	8 034	*+ 3,2 %*
+ Subvention d'exploitation perçues	152 310	157 835	159 150	162 589	226 211	220 621	214 315	*+ 5,9 %*
- Subventions d'exploitation versées	1 285	1 310	1 359	1 560	4 392	4 246	4 381	*+ 22,7 %*
+ Autres produits de gestion	1 734	2 047	2 064	1 881	1 895	3 971	4 159	*+ 15,7 %*
- Autres charges de gestion	102	74	78	70	354	160	253	*+ 16,3 %*
= Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées	**212 703**	**221 492**	**237 266**	**247 060**	**260 633**	**309 445**	**323 670**	*+ 7,2 %*
en % du produit total	*48,5 %*	*49,0 %*	*50,2 %*	*50,7 %*	*50,5 %*	*56,0 %*	*55,6 %*	
- Subventions d'équipement versées	10 640	7 937	3 840	5 102	4 741	5 369	6 496	*- 7,9 %*
= Excédent brut d'exploitation	**202 063**	**213 555**	**233 426**	**241 958**	**255 892**	**304 076**	**317 174**	*+ 7,8 %*
en % du produit total	*46,0 %*	*47,2 %*	*49,4 %*	*49,6 %*	*49,6 %*	*55,0 %*	*54,5 %*	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 47 631	- 48 831	- 44 586	- 44 588	- 39 253	- 36 263	-29 502	*- 7,7 %*
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	5 349	6 550	4 995	11 199	21 607	- 4 167	-17 177	*N.C.*
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	**159 780**	**171 275**	**193 836**	**208 569**	**238 246**	**263 646**	**270 495**	*+ 9,2 %*
en % du produit total	*36,4 %*	*37,9 %*	*41,0 %*	*42,8 %*	*46,2 %*	*47,7 %*	*46,4 %*	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC.

6.9- ANNEXE 9 : Etude de la direction générale du Trésor d'octobre 2013 « Liaisons express ferrées aéroport - centre-ville / analyse comparative dans sept pays »

Cette étude a analysé les conditions de liaison ferroviaire dédiée sur plusieurs plateformes aéroportuaires au Canada, à Hong-Kong, au Japon, en Norvège, au Royaume-Uni, en Russie et en Suède. Etablie dans le cadre de la relance du projet de liaison express entre Paris et Roissy-Charles-de-Gaulle, elle indique une première estimation d'un tarif public de 20 à 25 €, compte tenu d'une éventuelle taxe spécifique sur les passagers. Un financement public est exclu.

Canada Line de Vancouver

19 km dont 15 de liaison Vancouver–Richmond avant une bretelle pour l'aéroport, pour un trajet de 25mn, le recours à 20 rames, exploité en concession pour 35 ans en partenariat public privé. Le coût est de 2,056 Md CAND (public : 1 548 Md CAND), pour un tarif de 7,75 CAND à 10,5 CAND selon le point de départ, avec de nombreux tarifs réduits pour les usagers locaux.

Hong Kong Airport Express Line

Construit dans le projet global Airport Core Program, pour un trajet de 25 m et un tarif de six à dix HKD.

Tokyo Narita Express

78 km pour un tarif aller simple à 22 € ; autre service Narita Sky Access pour un tarif aller simple à 19 €.

Oslo Gardermoen « Flytoget »

Trajet de 19 à 22mn (si omnibus sur les huit stations), pour 80 km ; la voie est partagée avec les trains à grande vitesse. Le tarif est de 21 € (2013).

Heathrow Express

Le parcours est de 20 km, pour un tarif aller simple de 20 £.

Gatwick Express

Le parcours est de 45 km, pour un tarif aller simple de 20 £ (joint-venture Govia entre Keolis 1/3 et GoAhead 2/3).

Moscou

La liaison Aeroexpress est effectuée en 35 à 50mn commune aux trois aéroports Cheremetièvo, Domodedovo et Vnoukovo, pour un aller simple à 7,5 € en classe économique (21 € en classe affaires).

Stockholm Arlanda

La ligne Arlanda Express (partenariat public privé) est de 39 km, pour un tarif aller simple de 260 SEK (50 % des voyageurs paient un tarif réduit, les employés de l'aéroport paient 10 %).

6.10- ANNEXE 10 : Effectifs du SYTRAL

Tableau n° 62 : Répartition des effectifs selon les directions

Directions	titulaires	non titulaires	total
Direction Générale	3	1	4
Direction Prospective Etudes Amont et PDU	4	0	4
Direction du Développement	14	5	19
Direction de l'Exploitation	11	4	15
Direction des Equipements et du Patrimoine	7	12	19
Direction du Pilotage des Contrats de DSP	1	3	4
Direction Générale Adjointe Ressources et Territoire	35	3	38
Cabinet et service communication	6	1	7
Services directement rattachés à la direction générale (sécurité et presse)	1	3	4
Total	**82**	**32**	**114**

Source : SYTRAL janvier 2018

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