



Le président

Bordeaux, le **15 SEP. 2020**

Nos références à rappeler :
KSP GD200443 CRC

Dossier suivi par :
Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2018-0111
Objet : observations définitives relatives à la vérification des
comptes et au contrôle des comptes et de la gestion de la société
des transports en commun de Limoges Métropole (SEM STCLM)
P.J. : 1 rapport

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

à

Monsieur le directeur général
de la société des transports en commun de Limoges
Métropole (SEM STCLM)

8 rue du Clos Moreau
87000 LIMOGES

germain.sauvetre@stcl.fr

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la vérification des comptes et au contrôle des comptes et de la gestion de la société des transports en commun de Limoges Métropole (SEM STCLM) concernant les exercices 2013 à 2017 pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des autres collectivités qui lui ont apporté un concours financier ou qui détiennent une partie du capital ou une partie de voix dans ses instances de décision qui le présenteront à leur assemblée délibérante dès leur plus proche réunion.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, ce document peut être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations sera transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de la Haute-Vienne.


Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE LIMOGES METROPOLE (HAUTE-VIENNE)

Exercices 2013 à 2017

et la décision rectificative en date du 23 mars 2022

Département de la Haute-Vienne (87)

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 février 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	8
LA PROCEDURE.....	9
1 LA PRESENTATION DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE (SEM) SOCIETE DES TRANSPORTS EN COMMUN LIMOGES METROPOLE (STCLM)	10
1.1 La SEM opérateur des transports urbains et délégataire de Limoges Métropole	10
1.1.1 Les missions de Limoges Métropole autorité délégante du transport public urbain fondant la délégation de service public à la SEM.....	10
1.1.2 Les documents de planification de Limoges Métropole : le cadre d'activités de la SEM et le bilan de l'offre de transport	10
1.2 La modernisation de la STCLM : société exploitante des transports en commun.....	12
1.3 L'actionariat et la gouvernance.....	14
1.3.1 La régularisation tardive de l'actionariat	14
1.3.2 Une gouvernance conforme aux statuts	15
1.4 Le parc de véhicules et sa maintenance	16
1.4.1 Des investissements principalement financés par Limoges métropole.....	16
1.4.2 La réorganisation du service maintenance	18
1.5 Les ressources humaines	20
1.5.1 La nécessaire mise à jour du règlement intérieur.....	20
1.5.2 Les dépenses de personnels	21
1.5.3 Un absentéisme comparable à la moyenne nationale	25
1.5.4 Une diminution relative de l'effort consacré à la formation continue	27
2 LA SEM DELEGATAIRE DE LIMOGES METROPOLE.....	28
2.1 le contexte concurrentiel de l'attribution de la délégation de service public et les liens avec la société TRANSDEV	28
2.1.1 L'attribution de la délégation de service public en 2013 : une absence de concurrence dommageable	28
2.1.2 La question de la présence du partenaire technique au capital : TRANSDEV	30
2.1.3 Les conventions liant la société d'économie mixte et le groupe TRANSDEV	31
2.2 Les missions respectives du délégataire et du délégant	36
2.2.1 La répartition des rôles opérée par la délégation de service public	36
2.2.2 La nécessité d'un cadre formel pour les propositions du délégataire	38
2.3 L'équilibre financier de la délégation : risques et rentabilité	39
2.3.1 Le délégataire s'engage à reverser un montant fixé de recettes chaque année	39
2.3.2 Le versement par le délégant au délégataire d'une contribution financière forfaitaire annuelle pour compenser les sujétions de service public.....	40
2.4 Le contrôle de la délégation par l'autorité délégante.....	42
2.4.1 Le contrôle de l'autorité délégante effectif à partir de 2017.....	42
2.4.2 Des contrôles commandités par le délégataire et non par le délégant.....	43

2.4.3	Une comptabilité analytique à affiner.....	44
2.5	Les perspectives de la délégation (2020-2022) de service public.....	45
2.5.1	La prolongation d'un an de la concession jusqu'en 2019.....	45
2.5.2	Le choix d'un « contrat de transition » pour la délégation de service public 2020-2022	46
3	LA SITUATION FINANCIERE DE LA STCLM.....	47
3.1	Un résultat d'exploitation toujours déficitaire	47
3.2	Des charges d'exploitation impactées par la dynamique des charges de personnel	48
3.3	Des produits d'exploitation majoritairement issus de la contribution financière forfaitaire.....	50
3.4	Un équilibre bilanciel fragile	53
3.5	La contribution de la sous-traitance à l'équilibre global	55
4	LES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET LA GESTION DU RESEAU DE TRANSPORT.....	57
4.1	Des objectifs de performance pour le délégataire intégrés au contrat imprécis, non chiffrés et sans suivi.....	57
4.2	La performance liée au réseau	59
4.2.1	Le déficit d'offre du réseau par rapport à la moyenne.....	59
4.2.2	La vitesse commerciale.....	60
4.3	La performance liée à la relation « clientèle ».....	62
4.3.1	La fréquentation.....	62
4.3.2	Le suivi du confort des voyages	63
4.3.3	La lutte contre la fraude.....	64
4.3.4	L'amélioration de la relation client.....	66
ANNEXES	67
Annexe n° 1.	Les avenants à la convention.....	68
Annexe n° 2.	Evolution des V/K, par ligne, pour 2017	70
Annexe n° 3.	Liste des attentes des clients en matière de billetterie.....	71

SYNTHÈSE

Présentation de la société d'économie mixte (SEM) STCLM : opérateur des transports urbains et délégataire de Limoges Métropole

La communauté urbaine Limoges Métropole s'est choisie un délégataire pour son service de transport urbain : la société d'économie mixte des transports en commun de Limoges Métropole (STCLM). Cette société réalise près de seize millions de voyages par an, soit plus de cinq millions de kilomètres parcourus, sur trente-six lignes. Ses dépenses d'exploitation totales s'élèvent, en 2018, à 23 millions d'euros HT et le montant des recettes commerciales totales est de 5 650 000 euros HT (soit un R/D de 24,5 %). Malgré les efforts de réorganisation et de modernisation des infrastructures depuis 1985, la mise en œuvre du plan de développement urbain de 2003 n'a pas réussi à opérer un équilibre entre le trafic automobile et les transports en commun. Il a été constaté le retard de la communauté urbaine en termes d'offre de transport et de temps de déplacement.

La gouvernance fondée sur la complémentarité d'un président élu de Limoges Métropole et d'un vice-président élu de la ville de Limoges est fonctionnelle. Il a été opéré en 2015 le transfert des actions de la société, détenues depuis 1999 par la ville, à l'établissement public de coopération intercommunale, mettant ainsi fin à une anomalie durable.

La majeure partie des investissements, notamment le parc roulant, est à la charge du délégant, Limoges Métropole. La seule responsabilité du délégataire réside dans l'exploitation du réseau et la bonne mise en œuvre de la maintenance nécessaire. Ce service de maintenance va devoir évoluer dans les années à venir notamment pour intégrer les choix technologiques (électro mobilité) opérés. La bonne adaptation du nouveau logiciel de maintenance assisté par ordinateur constitue un défi de très court terme et doit s'accompagner d'une meilleure formalisation de notes de procédure détaillées pour la gestion des stocks et des achats.

Les effectifs de la société, sur la période 2013-2018, oscillent selon le bilan social entre 320 et 343 salariés (entre 339 et 343 pour les trois derniers exercices). Les modalités de calcul des congés et le régime indemnitaire relativement favorables aux salariés, comportent de nombreuses primes, en application de la convention collective nationale applicable bonifiée par des accords d'entreprise. La bonification, au fil des ans, des congés et des primes au delà de la convention collective est restée, selon la STCLM, raisonnable comparativement à des réseaux de taille équivalente. Les accords d'intéressement aboutissent à verser systématiquement le maximum prévu et ne sont pas de ce fait très incitatifs. Le nombre total de jours d'absence pour maladie par salarié est sensiblement au-dessus de la moyenne nationale, s'élevant à 27,74 jours par salarié et par an pour la STCLM, soit un niveau dans la moyenne des réseaux comparables calculée par l'Union des transports urbains (UTP). La délégation de service public est peu précise sur les engagements de formation des agents. Elle n'inclut pas les engagements de formation s'agissant de la maintenance. Le montant de la masse salariale consacré à la formation continue est légèrement supérieur à l'effort de formation moyenne des entreprises de transport urbain, 3 % en 2017 contre 2,4 % au niveau national.

L'attribution de la délégation de service public de 2013 à la STCLM et les liens avec la société TRANSDEV

Le caractère purement formel de la mise en concurrence de la société d'économie mixte qui assure l'exploitation du réseau depuis plusieurs dizaines d'années doit être relevé. L'absence de concurrence réelle, en 2013, comme lors des précédentes délégations de service public, n'est pas de nature à optimiser la négociation avec le candidat.

Le lien étroit entre la société d'économie mixte et la société TRANSDEV, actionnaire de la STCLM, rend confuse la perception de la place respective du délégataire et de son prestataire technique, TRANSDEV au demeurant d'ailleurs présentée sur internet comme la « société mère » de la société d'économie mixte. Les mises à disposition de personnels de direction par TRANSDEV instituent une double ligne hiérarchique qui pose des questions de régularité et de management.

En tout état de cause, l'avenant prolongeant la convention d'assistance technique entre la SEM et TRANSDEV sur l'année 2019 pose une question sinon de régularité au moins de bonne gestion. L'argumentaire développé par la société pour échapper à sa mise en concurrence n'est plus recevable depuis l'entrée en vigueur du régime des concessions le 1^{er} avril 2016 et il n'est plus possible de masquer le montant total de la convention de partenariat en la décomposant en différents volets dont certains seraient exclus d'une éventuelle mise en concurrence. Ceci implique que TRANSDEV ne soit plus actionnaire significatif du délégataire et que ce préalable soit levé avant la remise en concurrence de la délégation de service public de 2022.

La concession a été prorogée d'un an jusqu'en 2019 pour permettre un « contrat de transition » avec la délégation de service public 2020-2022. Une fois encore, seule la candidature de la SEM a été enregistrée en 2019 : un contrat de transition sur une période aussi courte (trois ans) ne peut que dissuader les offres concurrentes.

La délégation de service public de 2013-2018 et le contrôle de la STCLM par l'autorité délégante

La délégation de service public a été actualisée par avenants successifs : définition de l'offre, modalités tarifaires, etc. L'évolution du service de transport urbain devrait conduire le délégataire à proposer au délégant des améliorations du réseau et de la qualité du service, pour engager un véritable dialogue de gestion et permettre un pilotage stratégique plus précis.

Le contrôle du délégant sur le délégataire n'est effectif qu'à compter de 2017, à partir du recrutement par Limoges Métropole d'un agent spécifiquement dédié au suivi de la délégation de service public, permettant une amélioration sensible du suivi du délégataire par le délégant. Toutefois, le contrôle de l'exécution du service délégué ne peut se limiter à la réception des documents établis par le délégataire.

L'équilibre financier de la délégation de service public

En premier lieu, le délégataire s'engage à reverser un montant fixé de recettes chaque année. La prise de risque du délégataire est donc limitée à une mauvaise anticipation de l'évolution des recettes. Toute modification de tarif décidée par le délégant est compensée. La fixation de la nouvelle grille tarifaire incombe en effet, selon le contrat de délégation, au délégant. Limoges Métropole n'a pas suivi les propositions du délégataire d'augmentation des tarifs. Si la perte de recettes en résultant a été compensée, la hausse de la fréquentation, en 2018, attendue de la modération tarifaire imposée a été surestimée.

En second lieu, le délégant verse au délégataire une contribution financière forfaitaire annuelle pour compenser les sujétions de service public. Le taux de couverture en légère décroissance reste sensiblement supérieur à la moyenne des réseaux comparables (desservant entre 100 000 et 250 000 habitants soit 21,9 % selon l'Union des transports publics). Au cours de la période contrôlée, le taux de couverture moyen des dépenses d'exploitations par les recettes tarifaires s'est dégradé, traduisant une moindre contribution des usagers au service des transports urbains de la communauté urbaine.

La situation financière de la STCLM : un déficit d'exploitation récurrent

La STCLM présente un résultat déficitaire depuis 2016.

Les charges d'exploitation ont progressé de 6,8 % en raison d'un accroissement des dépenses de personnel qui représentent 63 % des coûts d'exploitation (hors personnel mis à disposition).

Les produits d'exploitation ont progressé, selon les comptes sociaux certifiés, de 7,5 % grâce à l'augmentation de la contribution financière forfaitaire versée par la CALM (+11,9 %), compensant ainsi la perte de chiffre d'affaires de -8,8 % résultant de la modération tarifaire.

Les indicateurs de performance et la gestion du réseau de transport

En matière de performance, les objectifs fixés au délégataire restent imprécis : ordre de grandeur de la diminution de la dépense d'exploitation par kilomètre, objectif de conquête de part de marché pour le transport en commun, indicateurs chiffrés suivant les rejets dans l'environnement...

Les indicateurs de performance montrent des marges d'amélioration sensibles. L'offre kilométrique par habitant se situe, pour l'année 2018, à un niveau inférieur de 16 % (8,65 % pour 2017) par rapport à la moyenne nationale des réseaux comparables. La vitesse moyenne par ligne enregistre de grandes variations. La vitesse la plus élevée est logiquement enregistrée sur la ligne express avec presque 45 km/h. Les autres lignes affichent des vitesses commerciales variant de 12 km/h à 30 km/h. La fréquentation, inférieure à celle de villes comparables, souffre de problèmes de saturation des lignes traités par des renforts ponctuels.

En 2018, l'augmentation de la fréquentation attendue de la mise en place d'une nouvelle tarification n'a été que 0,6 % au lieu des 3,4 % projetés. La fréquentation moindre, combinée avec une réduction du prix moyen du trajet, induit la diminution du chiffre d'affaires.

Enfin, la société pourrait développer ses études spécifiques d'appréciation du confort des usagers du réseau de transport en commun de Limoges Métropole. Il s'agit là d'un point d'attention important, source potentielle d'attractivité des transports en commun.

RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations de régularité et de performance et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre.

Recommandation n° 1 : Établir une note de procédure détaillée pour la gestion des stocks et des achats. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 2 : Comptabiliser de façon distincte les pièces de rechange réparées de façon à pouvoir les rapprocher de l'achat des pièces neuves. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 3 : Mettre à jour le règlement intérieur notamment par rapport au code du travail. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 4 : Procéder à une publicité et à une mise en concurrence pour retenir l'opérateur technique national partenaire de l'exploitation du réseau. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 5 : Procéder, pour des objectifs de bonne gestion et non de régularité, à une publicité et à une mise en concurrence pour retenir l'opérateur technique national partenaire de l'exploitation du réseau. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 6 : Mettre fin à la présence de l'opérateur technique du délégataire au capital de la société d'économie mixte exploitante. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 7 : Développer la comptabilité analytique en permettant à celle-ci de présenter charges et produits par type de véhicule, par ligne et élaborer un tableau de bord de pilotage de l'activité. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 8 : Réaliser une étude sur l'ensemble du réseau pour identifier les lignes ou portions de lignes qui pourraient être sous-traitées. [\(non mise en œuvre\)](#)

Recommandation n° 9 : Hiérarchiser les besoins identifiés pour la fonction billettique et élaborer un plan d'action pour les plus prioritaires. [\(non mise en œuvre\)](#)

LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a inscrit à son programme de vérification de l'année 2018 le contrôle, à compter de 2013, de la société de transports en commun de Limoges Métropole (STCLM). S'agissant, d'une société d'économie mixte (SEM), conformément à l'article R. 243-2 du CJF, le ministère public a rendu un avis de compétence le 3 mai 2018.

L'ouverture du contrôle a été notifiée aux deux directeurs généraux successifs, par lettres du 14 mai 2018. La société d'économie mixte est présidée depuis 2016 par Jean-Paul Duret, maire de Panazol, qui a succédé à Jean-Marie Lagedamont, conseiller municipal de la ville de Limoges (2014-2016).

Un entretien préalable au contrôle a été effectué le 22 mai 2018 avec M. Germain Sauvetre, directeur général, en présence des 2 présidents successifs. Un entretien téléphonique avec M. Jean-Bernard Feltmann, directeur général précédent, a été opéré le 24 mai 2018.

L'entretien de fin de contrôle, en date du 22 février 2019, a eu lieu avec le directeur général et les deux présidents. Il a également été opéré téléphoniquement avec le directeur général précédent le 21 mars 2019.

Lors de sa séance du 11 juin 2019, la chambre a formulé des observations provisoires. Ce rapport d'observations provisoires a été adressé par courrier du 17 septembre 2019 au directeur général en fonction et à son prédécesseur. Le rapport d'observations provisoires a par ailleurs été adressé, sous forme d'extraits : au maire de Limoges, au président-directeur général de la société TRANSDEV et au président de la communauté urbaine de Limoges métropole.

La chambre a reçu dans le cadre de sa procédure contradictoire des réponses intégrées au rapport : réponse du directeur général de la STCLM adressée par courriel du 18 novembre 2019 ; réponse du directeur général de la société TRANSDEV reçue par courriel du 18 novembre 2019 ; réponse du président de la communauté urbaine de Limoges Métropole adressée par courriel du 20 novembre 2019.

Le dirigeant précédent n'a pas adressé de réponse à l'envoi du rapport d'observations provisoires.

La chambre régionale des comptes a adopté, lors sa séance du 20 février 2020, les observations définitives suivantes.

1 PRESENTATION DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE (SEM) SOCIETE DES TRANSPORTS EN COMMUN LIMOGES METROPOLE (STCLM)

1.1 La SEM opérateur des transports urbains et délégataire de Limoges Métropole

1.1.1 Les missions de Limoges Métropole autorité délégante du transport public urbain fondant la délégation de service public à la SEM

Depuis la loi relative à « la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles » (MAPTAM), adoptée le 27 janvier 2014, les transports collectifs urbains sont régis en majeure partie par les communautés d'agglomération, appelées autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Leur ressort territorial correspond au périmètre de l'intercommunalité qui exerce la compétence mobilité. Ses compétences comprennent les missions obligatoires¹ suivantes :

- l'organisation des services réguliers de transport public urbain et non urbain de personnes ;
- le développement des modes de déplacements terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur ;
- les plans de déplacements urbains ;
- l'élaboration d'outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité ;
- la mise en place d'un compte relatif aux déplacements présentant les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'usager et la collectivité ;
- la mise en place d'un service d'information aux usagers ;
- la mise en place d'un service de conseil en mobilité.

1.1.2 Les documents de planification de Limoges Métropole : le cadre d'activités de la SEM et le bilan de l'offre de transport

L'outil politique et juridique au service d'une politique « Mobilité » est le plan de déplacements urbains (PDU), document de planification, établi pour 10 à 15 ans, qui définit les

¹ L'établissement public de coopération intercommunale Limoges Métropole a également opté pour des missions facultatives : l'organisation de transport à la demande (TAD) ; la réduction de la congestion urbaine et de la pollution, par la mise en place d'un service public de marchandises et de logistique urbaine ; l'organisation de l'activité d'autopartage ; la mise en place d'actions visant à favoriser le covoiturage ; l'organisation d'un service public de location de bicyclettes.

principes d'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Il précise les mesures de sécurité, d'aménagements et d'exploitation à mettre en œuvre. Le plan de déplacements urbains² vise à maîtriser la circulation automobile et à promouvoir les modes de transports les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie.

Le dernier PDU de la communauté d'agglomération de Limoges a été adopté en 2003 et a donné lieu à un bilan, en ces termes : « *Le précédent PDU n'a pas réussi à réduire le trafic automobile. Malgré un potentiel important de développement des transports en commun, les arbitrages qu'appellent la place prépondérante de la voiture n'ont pas été opérés* ». Le bilan du plan de déplacements urbains amène à considérer que trop peu d'espace en site propre est alloué au transport en commun. Si le transport en commun interurbain n'est pas compétitif en temps de trajet sur le territoire de Limoges Métropole, il reste avantageux économiquement mais souffre d'une absence de communication.

L'étude intégrée au bilan a considéré que « *le coût du stationnement automobile n'est pas encore assez dissuasif pour entraîner un report modal sur le transport en commun* ». Le stationnement illicite est peu sanctionné. Les parcs relais sont mal positionnés, isolés et sous-utilisés. Ils ont été réalisés, toujours selon cette étude, en fonction du foncier disponible, plus que dans le cadre d'un positionnement stratégique.

La chambre régionale des comptes observe que le bilan du précédent plan de développement urbain de 2003 fait clairement apparaître qu'il n'a pas réussi à opérer un rééquilibrage modal entre le trafic automobile et les transports en commun.

Le nouveau plan de déplacements urbains repose sur un diagnostic attestant d'un retard des transports en commun de Limoges Métropole alors même que la part modale de la marche à pieds est passée de 23 % en 2005 à 26 % en 2016. 50 % des habitants de l'aire urbaine de Limoges travaillent hors de leur commune de résidence et parcourent en moyenne 13 km/jour. On constate une augmentation de la mobilité dite « pendulaire » et un accroissement des distances (en 1995, 45 % travaillaient hors de leur commune pour un déplacement moyen de 11 km). Comparativement aux agglomérations de tailles similaires, Limoges se distingue par plus de trafic automobile, moins de transports collectifs et de déplacements doux. La part modale du vélo est très faible (0,4 % en 2005 contre 1,5 % pour les agglomérations comparables) même si elle est en progression ces dernières années. On ne constate pas de saturation excessive du réseau routier mais des tensions apparaissent. Le maillage du réseau de bus de la STCLM est pertinent mais insuffisant en termes de fréquence et de vitesse commerciale. Sa fréquentation et son offre commerciale ont été augmentées mais elles restent très en dessous de la moyenne des réseaux comparables.

² Obligation légale pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants : son périmètre est celui de Limoges Métropole et doit être en cohérence avec le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale). Ses objectifs sont fixés nationalement par la loi.

La chambre régionale des comptes relève que le nouveau plan de déplacements urbains de 2018 constate le retard de la communauté urbaine en termes d'offre de transport et de temps de déplacement.

Le président de la communauté urbaine a indiqué que l'autorité organisatrice de transport est sur le point d'adopter un nouveau plan de déplacements urbains (PDU), cadre de fonctionnement pour la SEM STCLM, en précisant notamment que : « *ce PDU sera également plus suivi que le précédent, car il est décliné en fiches actions et indicateurs précis, permettant une évaluation claire des actions à développer. Ce suivi sera par ailleurs assuré par un agent spécialement recruté à cet effet. Limoges métropole est donc dotée d'un document programmatique qui lui permettra de faire progresser l'offre de transport en commun sur son territoire pour compenser le retard constaté.* »

1.2 La modernisation de la STCLM : société exploitante des transports en commun

En 1897, la première entreprise de gestion des transports urbains à Limoges est confiée par la mairie de Limoges à la nouvelle compagnie des tramways électriques de Limoges (CTEL). En 1954, la CTEL devient compagnie des trolleybus de limoges (CTL). Fondée en 1985 et succédant à la CTL (Compagnie des trolleybus de Limoges), la STCL est une société d'économie mixte, chargée de gérer les transports urbains par un contrat de délégation de service public. La STCL devient, à partir de 2016, la société de transports en commun de Limoges Métropole (STCLM), desservant la commune de Limoges et 18 communes de son agglomération.

Tableau n° 1 : Les paramètres de l'exploitation en 2018

- Des dépenses d'exploitation totales de 23 000 000 € HT
- Des recettes commerciales totales de 5 650 000 € HT
- Une contribution financière de la collectivité de 17 450 000 € HT
- 212 000 habitants desservis dans 20 communes
- 15 952 023 voyages comptables par an
- Près de 340 salariés
- 36 lignes de semaine dont 5 lignes de trolleybus
- 5 283 099 km parcourus
- Plus de 1 200 points d'arrêt
- Près de 60 points de vente de titres
- 1 agence commerciale, le Point Bus
- 1 site de rechargement en ligne
- 1 application Smartphone pour connaître le temps d'attente
- 131 véhicules et 7 véhicules pour personnes à mobilité réduite

Source : SCTLM

NB : il est présenté les données les plus récentes et non simplement celles correspondant à la dernière année du contrôle

Depuis septembre 2000, la gare de Limoges-Bénédictins accueille le CIEL (*Centre intermodal d'échanges de Limoges*) qui s'est traduit par la construction d'un terminal routier pour les autocars des transports départementaux et la réorganisation³ des arrêts des lignes de transports urbains de la STCL. En parallèle avec cette modernisation, la STCL introduit de nouveaux concepts dans le réseau pour les usagers, parmi lesquels la généralisation du système de montée par l'avant dès janvier 2007, puis le lancement des premiers titres de transports sans contact (cartes à puce), fin 2009. À partir de 2009, le réseau de la STCL entame progressivement sa mutation numérique : le système billétique passe à la carte à puce sans contact, alors qu'est mise en ligne la nouvelle version du site internet. L'année suivante, une trentaine d'abribus peuvent bénéficier d'un système d'affichage du délai d'attente pour le prochain véhicule. Dans le même temps, la STCLM procède à l'installation d'un système d'information dynamique embarqué. En 2013, le système d'information infobus est installé, permettant aux usagers de consulter les informations du trafic et des travaux via une application mobile.

³ À ce pôle de correspondance peut s'ajouter le pôle central de la place Winston Churchill, terminus de dix lignes de bus du réseau, puis en 2009 le pôle Saint-Lazare, ce dernier s'inscrivant autour du prolongement de la ligne 4 du trolleybus. En 2010 est mise en service une desserte vers le nouveau complexe commercial « Family Village » en ZI3 par la ligne 20 et prolongement de la ligne 12 d'un arrêt de Isle Beausoleil vers Isle Les Champs.

Le travail de réorganisation et de modernisation des infrastructures a été opéré de façon continue depuis 1985 par la société d'économie mixte des transports en commun de Limoges Métropole. Il subsiste cependant encore de nombreux axes de modernisation dont certains sont projetés comme la réorganisation du réseau autour de transports en commun en site propre. D'autres restent à mettre en œuvre comme le fait d'acheter et de valider les titres de transport depuis un simple smartphone⁴.

1.3 L'actionariat et la gouvernance

1.3.1 La régularisation tardive de l'actionariat

Les statuts, qui n'ont été modifiés qu'une seule fois en 2007 afin de prendre en compte la nouvelle adresse du siège social, n'appellent pas d'observations. Il s'agit de la reprise de statuts types qui restent très ouverts, intégrant seulement les spécificités de la STCLM. L'activité opérationnelle de la société est conforme avec l'objet statutaire.

Le capital de la société s'élève à 457 200 € et la répartition de l'actionariat entre actionnaires publics et privés est aujourd'hui conforme aux articles L. 1522-1 et L. 1522-2 du CGCT.

Tableau n° 2 : Détention du capital de la SEM

ACTIONNAIRES	Part du capital en 2014	Part du capital après décembre 2015
Limoges Métropole	0 %	54,3 %
Ville de Limoges	78 %	25,7 %
TRANSDEV	14,7 %	15 %
Chambre de Commerce et d'Industrie	3 %	3 %
Caisse d'Epargne d'Auvergne et du Limousin	1 %	1 %
Commune de Le Palais sur Vienne	1 %	0 % ⁵
Commune de Panazol	1 %	0 %
Banque Populaire Aquitaine Centre	1 %	1 %
TOTAL	100%	100%

Source : SEM STCLM

Cependant, il convient de noter une anomalie jusqu'en 2015 puisque l'autorité organisatrice des transports n'était pas au capital et la ville de Limoges détenait 78 % des

⁴ Une nouveauté qui entre dans la stratégie d'innovation développée par plusieurs autres réseaux de transport et visant à se caler sur les besoins actuels et à venir de ses usagers.

⁵ La cession d'actions entre communes s'est déroulée lors du conseil d'administration du 17 décembre 2015. Lors de cette réunion, les points suivants ont été débattus et votés : cession de 3 actions de la commune du Palais-sur-Vienne au profit de la communauté d'agglomération de Limoges Métropole, cession de 3 actions de la commune

actions. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, a consacré le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, s'agissant notamment des communautés d'agglomération. C'est à cette date que l'actionnariat aurait dû être modifié.

La chambre régionale des comptes constate qu'a été réglée en 2015 l'anomalie historique liée à la répartition de l'actionnariat, c'est-à-dire l'absence de transfert des actions à l'établissement public de coopération intercommunale qui aurait dû avoir lieu en 1999.

L'opérateur privé de transport national TRANSDEV, par ailleurs fournisseur de la STCLM, détient 14,7 % du capital. La participation de cet opérateur national du transport implique la mise en œuvre de la procédure des conventions réglementées, dans la mesure où celui-ci est lié à la société par plusieurs conventions (notamment convention de partenariat et convention de mise à disposition de personnel) pour un total cumulé de près de 0,5 million d'euros par an.

1.3.2 Une gouvernance conforme aux statuts

La gouvernance de la SEM est assurée par l'assemblée générale composée de l'ensemble des actionnaires et par un conseil d'administration. La gestion de la société a été confiée à un directeur général. Le conseil d'administration se compose de 12 administrateurs et de censeurs. L'article 25 des statuts de la société n'est pas appliqué : les fonctions au conseil s'effectuent sans distribution de jetons de présence. Le dispositif de gouvernance actuelle ne présente aucune difficulté liée au nombre et à la qualité des administrateurs représentant les différentes collectivités. Sont également représentées au conseil d'administration : la société TRANSDEV (deux représentants), la chambre de commerce et d'industrie, la caisse d'épargne d'Auvergne et du Limousin, et la banque populaire Aquitaine Centre Atlantique.

Conformément à la législation et aux statuts, l'assemblée générale se réunit au moins une fois par an, dans les six mois de la clôture de l'exercice précédent. Le conseil d'administration du 15 avril 2016 prévoit l'adjonction d'un poste de vice-président. Par ailleurs, il a été convenu que la nouvelle gouvernance de l'entreprise soit composée, d'une part, d'un président du conseil d'administration issu de Limoges Métropole et, d'autre part, d'un vice-président exécutif issu de la ville de Limoges. Ce conseil vise à permettre des concertations plus étroites entre les différents acteurs du territoire sans modification du fonctionnement de l'entreprise. La complémentarité entre le président et le vice-président de la SEM est plutôt perçue comme un modèle efficient par les différentes collectivités du territoire limougeaud. En effet, cette gouvernance bicéphale permet un travail efficace et la création de synergies entre les services de la STCLM, de Limoges Métropole et de la ville de Limoges. Conformément aux dispositions de l'article L. 225-51 du code de commerce, le conseil d'administration a, lors de

de Panazol au profit de la communauté d'agglomération de Limoges Métropole, cession de 157 actions de la commune de Limoges au profit de la communauté d'agglomération de Limoges Métropole.

sa séance du 3 février 2006, choisi de dissocier les fonctions de président du conseil d'administration de celles de directeur général.

La chambre régionale des comptes constate une gouvernance fondée sur la complémentarité d'un président issu de Limoges Métropole et d'un vice-président issu de la ville de Limoges.

1.4 Le parc de véhicules et sa maintenance

1.4.1 Des investissements principalement financés par Limoges Métropole

En application de la convention de délégation de service public conclue entre la STCLM et le délégant, les matériels destinés à l'exploitation du service de transports sont, sauf exception, mis à disposition de la SEM par l'autorité délégante. En outre, la majorité des investissements de renouvellement de la flotte ou de maintenance des réseaux est financée par l'EPCI. Ainsi, sur la période contrôlée, la STCLM a financé 6,9 % des investissements nécessaires à l'exploitation du service quand la communauté urbaine en a supporté 93,1 %. Il convient en outre de souligner que la part de la SEM a tendance à décroître depuis 2013. En effet, alors qu'elle a contribué à financer un tiers des investissements en début de période, elle n'en assure plus qu'1 % en 2017.

Tableau n° 3 : Contributions de la STCLM et de la CULM au financement des investissements nécessaires à l'exploitation du service (en K€)

	2013		2014		2015		2016		2017		Cumul	
	CULM	STCLM	CULM	STCLM	CULM	STCLM	CULM	STCLM	CULM	STCLM	CULM	STCLM
Centre d'exploitation	97	9	19	84	0	95	0	57	0	28	116	273
Matériel/outillage maintenance	129	23	0	44	75	50	0	1	72	9	276	127
Lignes aériennes	107	0	180	10	0	4	208	0	101	0	596	14
Réseau TCL	106	226	923	8	274	23	789	0	1 023	0	3 115	257
Véhicules	76	0	2 214	183	2 422	81	2 571	75	2 345	0	9 628	339
TOTAL	515	258	3 336	329	2 771	253	3 568	133	3 541	37	13 731	1 010
	66,6%	33,4%	91,0%	9,0%	91,6%	8,4%	96,4%	3,6%	99,0%	1,0%	93,1%	6,9%

Source : Rapports d'activités STCLM

La chambre régionale des comptes constate qu'au cours de la période écoulée, la STCLM a participé en moyenne à hauteur de 6,9 % aux investissements nécessaires à l'exploitation du service de transports urbains avec une réduction importante de sa part dans le financement total des investissements depuis 2013.

La STCLM ne possède pas d'information concernant les durées d'amortissement restantes sur le parc actuel, ni sur la dette ayant financé le parc de véhicules. De même, le projet de construction d'un deuxième dépôt est porté par les services de Limoges Métropole. L'étude

d'un consultant a conduit au choix de l'électro-mobilité pour le renouvellement du parc de bus avec des énergies alternatives au diesel. Le choix d'un modèle électrique de transport a été opéré par le conseil communautaire du 3 octobre 2017. Si la STCLM ne possède pas d'informations concernant les durées d'amortissement restantes sur le parc actuel, les programmes d'investissement prévus dans la DSP sont respectés par la CULM. Notamment, le plan d'investissement et de remise à niveau technique du parc de matériel roulant est à jour fin 2018.

S'agissant de la fiscalité, le délégataire bénéficie du transfert de droit à déduction de TVA, entre Limoges Métropole et la STCLM, selon la procédure suivante : Limoges Métropole établit mensuellement un bordereau totalisant le montant de TVA payé sur les investissements. Le délégataire récupère cette TVA par le biais de sa déclaration mensuelle. Lorsque le crédit de TVA a été remboursé, la société reverse la part de Limoges Métropole par virement.

La chambre régionale des comptes relève que le délégant a la charge du financement du parc roulant mais que, conformément à la réglementation, le délégataire bénéficie de son droit à déduction sur TVA.

Tableau n° 4 : Entrées et des sorties de véhicules

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Acquisitions	4 véhicules swisstrolley + 2 agora E3	6 véhicules citélis articulés +2 GX117	8 véhicules urbanways	4 véhicules urbanways articulés + 3 urbanways articulés	6 véhicules urbanways standards + 2 TPMR + 2 midibus	9 véhicules bus standards de type UrbanWays
Réformes	9 véhicules ER100 + 3 PR112 + 1 citélis	-	5 véhicules PR100	4 véhicules articulés + 8 agoras	6 véhicules agoras + 1 articulé Volvo + 2 TPMR + 2 midibus	4 bus

Source : SEM STCLM

L'article 26 de la convention de délégation de service public prévoit que le délégataire gère la commande, la réception, le contrôle de conformité, l'utilisation de tous les outillages et matériels nécessaires aux opérations de maintenance des matériels, autres que ceux qui sont fournis par l'autorité délégante.

Concernant les investissements et le parc roulant, la seule responsabilité du délégataire réside en la bonne mise en œuvre de la maintenance nécessaire.

La charge des investissements intégralement assumée par Limoges Métropole fait partie de l'équilibre général du contrat de DSP. C'est sur cette logique qu'avait été modelée la précédente DSP (2013-2019) et c'est également la logique poursuivie par le contrat couvrant la période 2020-2023. Le président de la communauté urbaine a indiqué que « cette logique

permet en contrepartie de conclure des contrats de délégation de service public de courte durée, puisque le délégataire n'a pas à amortir d'éventuels investissements sur la durée du contrat. »

Il est à souligner que l'avenant n° 2 a décidé d'une augmentation d'usage des matériels de 3 ans. Il aurait pu être défendu que les coûts de maintenance avec du matériel plus ancien augmenteraient mécaniquement. Néanmoins, il a été considéré que l'augmentation de l'âge moyen des matériels de transport prévue par l'avenant n'entraînait pas de modification de l'équilibre financier de la délégation.

1.4.2 La réorganisation du service maintenance

Limoges Métropole a engagé des études conséquentes qui doivent déboucher sur des évolutions importantes pour le réseau : création de 2 lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) ; restructuration du réseau autour des deux lignes BHNS ; construction d'un deuxième dépôt ; évolution du matériel roulant avec le choix du véhicule électrique ...

Les technologies des véhicules évoluent très vite et de nouvelles sont en train d'émerger. Le service maintenance de la société qui comprend 26 agents va devoir évoluer dans les années à venir. Les adaptations du service maintenance sont d'autant plus nécessaires que plusieurs départs en retraite sont programmés entre 2019 et 2021. Les évolutions doivent être entreprises en intégrant la nécessité d'adapter l'organisation du service pour favoriser la polyvalence et le partage des savoirs. Les recrutements représentent donc un enjeu fort en termes de compétences et s'annoncent complexes dans un marché de l'emploi très tendu en raison du nombre peu élevé de candidatures au niveau de compétence exigé.

Jusqu'en juin 2018, la STCLM utilisait le logiciel de GMAO TRANSPARC pour gérer notamment la maintenance et les stocks des pièces détachées du matériel roulant. « TRANSPARC » était la solution légère de GMAO chez TRANSDEV, propriétaire du produit. Ce logiciel a dû être abandonné. En remplacement de TRANSPARC, la STCLM a choisi la solution CARL, éditeur spécialiste en GMAO. Le logiciel CARL est une solution globale métier, dédiée à la gestion du matériel roulant et des installations fixes, ses applicatifs permettant de structurer le parc roulant et les installations fixes ; d'optimiser la gestion des stocks ; d'administrer les achats ; d'organiser la planification des interventions ; de maîtriser les coûts et d'analyser l'activité. Un directeur de production vient d'être nommé pour encadrer les services de l'exploitation et de la maintenance. Le directeur de production a de fait pour mission principale la mise en route du nouveau logiciel de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO) : « CARL ».

Enfin, il n'existe pas de note de procédure concernant la fonction « achats » du magasinier hors du profil de poste d'approvisionneur qui a été établi pour un recrutement en 2017. Au vu du caractère stratégique que représentent les procédures de maintenance, tant en termes de risques d'exploitation que d'optimisation financière, il apparaît nécessaire d'établir une note de procédure détaillée pour la gestion des stocks et des achats.

Recommandation n° 1 : Établir une note de procédure détaillée pour la gestion des stocks et des achats.

La suppression progressive de la plupart des réseaux de trolleybus français (Grenoble en 1999, Marseille en 2004) contribue à la visibilité des trolleybus de Limoges, symbole de la ville au même titre que la gare des Bénédictins ou la porcelaine. De ce fait, Limoges a choisi de pérenniser et de moderniser son réseau de trolleybus, en rénovant tous ses véhicules.

La maintenance des 27 trolleybus Cristalis est assurée par les équipes de l'atelier de la STCLM. Cette maintenance nécessite des compétences et une expertise spécifique en raison des caractéristiques uniques des véhicules « Cristalis » (moteur-roue, chaîne de traction...). Par ailleurs, le nombre de « Cristalis » actuellement en exploitation en France et en Europe est moindre en raison des faibles ventes effectuées par le constructeur. Ainsi, le coût des pièces détachées sur ce type de véhicule est élevé, bien que la réparation systématique des pièces auprès des différents fournisseurs et le lot de consignation particulièrement conséquent permettent, selon la direction, de tenter de maîtriser les coûts de maintenance.

Tableau n° 5 : Exemples de prix unitaires concernant des pièces neuves TROLLEY et BUS

<i>Équipement</i>	<i>Prix pour les trolley</i>	<i>Prix pour les bus</i>
Bloc feux avant droit	1 215 €	252,50 € HT
Rétroviseur	2 710 €	332,04 € HT
Cylindre de frein	3 134 €	836,65 € HT
Disque de frein	1 115 €	110,00 € HT

Source : SEM STCLM

La chambre régionale des comptes relève les coûts particulièrement onéreux du maintien en service des trolleybus par rapport au bus, liés aux coûts unitaires de matériels de rechange élevés.

Il a été nécessaire de faire appel à un expert pour trancher un litige concernant certaines pièces détachées, tels les réducteurs des trolleybus « Cristalis ». Plusieurs rencontres ont eu lieu en 2017 entre les techniciens de la STCLM et Limoges Métropole pour programmer le planning des interventions et le remplacement des réducteurs défectueux. Fin mars 2018, l'ensemble du parc « Cristalis » était doté des nouveaux réducteurs à dentures droites. Malgré le remplacement, le 31 décembre 2018, des 54 réducteurs défectueux sur les trolleybus « Cristalis », la STCLM a maintenu une demande d'indemnisation sur la base du montant du préjudice retenu par l'expert, soit 46 695,61 € jusqu'à la signature du protocole transactionnel, signé le 10 septembre 2018.

La chambre régionale des comptes constate que s'est ajoutée au coût de la maintenance des trolleybus la difficile gestion d'un litige sur les pièces de rechange défectueuses commandées.

De façon plus générale, s'agissant des pièces détachées, la délégation de service public stipule en son article 26 que « *Le délégataire a la possibilité, s'il le juge économiquement pertinent, de procéder à des achats de pièces neuves, d'occasion ou à des échanges standards* ». Les pièces réparées sont remises dans le stock sans véritable suivi comptable. Il apparaît nécessaire, par transparence vis-à-vis du délégant, de bien faire apparaître dans le rapport du délégataire le recours à des pièces neuves ou à des pièces d'occasion ou réparées, au regard des charges de maintenance affichées au compte d'exploitation.

Tableau n° 6 : Tableau récapitulatif des achats de pièces depuis 2013 :

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Achats de pièces détachées € HT</i>	766 745	710 306	673 411	673 518	743 811

Source : SEM STCLM

Recommandation n° 2 : Comptabiliser de façon distincte les pièces de rechange réparées de façon à pouvoir les rapprocher de l'achat des pièces neuves.

La STCLM a indiqué dans sa réponse qu'elle s'engage, dès 2020, à la rédaction d'une note de procédure détaillée pour la gestion des stocks et achats, et à la comptabilisation distincte des pièces neuves et réparées.

1.5 Les ressources humaines

1.5.1 La nécessaire mise à jour du règlement intérieur

La société est structurée en six directions encadrées par un directeur général. Parmi les sept personnels de direction, deux sont mis à disposition par la société TRANSDEV, les autres étant directement des salariés de droit privé de la société d'économie mixte. L'équipe de cadres comprend également un responsable informatique et un responsable qualité en charge de la certification. Les effectifs et les missions principales des directions se présentent comme suit :

- direction de l'exploitation (306 agents) : étude des méthodes, systèmes d'information, prévention et vérification, conduite avec 266 conducteurs ;
- direction de la maintenance (26 agents) : entretien de matériel roulant, entretien des lignes aériennes, entretien des bâtiments ;
- direction du marketing (8 agents) : communication, documentation commerciale, information clientèle, site internet, agence commerciale, étude ;
- direction des ressources humaines (4 agents) : gestion sociale, formation, paye, secrétariat ;

- direction administrative et financière (4 agents) : comptabilité, gestion budgétaire, trésorerie, conseils juridiques, gestion des dépositaires.

Le règlement intérieur n'était pas à jour sur différents thèmes, parmi lesquels : nouveaux articles du code du travail ; respect de la neutralité (propre à l'exécution d'un service public) en matière de tenue vestimentaire et de pratique religieuse ; révision de la charte informatique pour la mettre en phase avec le règlement général de protection des données ; contrôle de la consommation de produits stupéfiants pour plusieurs catégories de salariés.

Sur ce dernier point, comme pour l'alcool dont la mise en place du contrôle datait de 2006, un groupe de travail a regroupé notamment des membres du CHSCT, un conducteur et un agent des lignes aériennes. Le groupe a décidé de communiquer auprès des salariés sur les dangers de la consommation de ces produits. Une journée de sensibilisation a donc été organisée le 8 juin 2018, avec la participation de tous les membres du groupe.

La société des transports en commun de Limoges Métropole a indiqué avoir mis en œuvre la recommandation du rapport d'observations provisoires, quant à la mise à jour du règlement intérieur, notamment par rapport au code du travail.

1.5.2 Les dépenses de personnel

1.5.2.1 Un régime favorable de primes et d'avantages indemnitaires

L'effectif total s'est stabilisé passant de 343 emplois en 2015, à 339 en 2017, mais il est en augmentation depuis 2013 où l'on comptait 320 emplois.

Tableau n° 7 : Effectif total au 31/12 de 2015 à 2017

	Cadres	Employés	E.T.A.M.	Ouvriers roulants	Ouvriers non roulants	Total
2017	6	25	28	265	15	339
2016	6	25	28	262	16	337
2015	6	27	29	264	17	343

Source : SEM STCLM

La masse salariale a augmenté en moyenne de 2,13 % par an, en incluant l'effet GVT (glissement, vieillesse, technicité). La valeur du point a augmenté de 9,3 %, entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018, soit une augmentation annuelle de 1,86 %. L'ensemble des avantages indemnitaires est fondé sur la convention collective « Réseaux des transports publics urbains de voyageurs » et des accords d'entreprise signés dans le cadre de la négociation obligatoire annuelle. Il en découle un nombre important de primes récapitulées dans le tableau infra :

Tableau n° 8 : avantages indemnitaires

	Montant unitaire dec. 2017	Règles de paye et commentaires
Congés Supplément.		La société offre 4 jours de congés supplémentaires par rapport aux 29 jours prévus si le salarié n'enregistre pas d'absence sur une année civile. Le salarié peut choisir entre le paiement des 4 jours acquis ou leur maintien dans les droits congés. (Accord d'entreprise du 26/04/1996, Accord d'entreprise du 23/04/1982, CCN Réseaux des transports publics urbains de voyageurs – art. 32)
Assiduité		Si le salarié n'a pas d'absence pendant une année civile, il aura 3 journées de congés supplémentaires, soit pris, soit payé, dont un jour majoré de 35 % (majoration payée systématiquement).
Majo Assiduité 35 %		Si le salarié obtient ses 3 jours d'assiduité on lui verse l'équivalent de + 35 % d'une journée de travail.
Prime Rappel	22,00 €	Si le salarié est prévenu le jour même : 22 €/rappel
Prime Rappel J-1	17,00 €	Si le conducteur travaille sur un Robien ou repos. Salarié prévenu le jour d'avant : 17€/rappel
Prime de tutorat	20,00 €	20€/J pour l'accompagnement d'un nouveau conducteur
Prime de Nuit		25 % du taux horaire avant 5 h et après 21h30
Prime de dimanche + jours fériés		100 % du temps travaillé
Prime d'astreinte		Conducteurs / Dimanche + JF si le conducteur ne roule pas il sera payé 4,5 h (au tx horaire)
Prime Permanence	61,36 €	Cadres / WE et jours fériés 61,36 /j
Majo.Hres de Nuit		Atelier 25 % du tx horaire
Prime Equipe Soir	5,31 €	Atelier 5,31 € / j
Prime Astreinte At		Atelier astreinte du midi – 25 % du taux horaire
Prime de dépannage		Atelier WE et JF
Prime d'Astreinte		5 Chefs de ligne - Semaine (20h45 / 5h15) et WE 25 % du temps de l'astreinte payé (taux horaire) Si déplacement : temps passé payé à 100 %
Majo. Dimanche		100 % du temps travaillé
Prime 10°		Pour tous les salariés payés au mois de septembre calcul = total primes sur 1an * 10 %
Prime trim CR	131,49 €	Cond uniquement Prime de non accident 131,49 €/trim
Régul P.Trim CR		Minoration prime si malade, si CP et autres absences (hors Robien)
Prime Atelier	46,92 €	Prime qualité avec critères collectifs 46,92 € /mois Minorée si absence
Prime Vérificateur	64,94 €	Critères Indiv.(cpt agent) et collectif (taux contrôle) 64,94 €/m Minorée si absence
Prime Chef ligne	47,41 €	47,41 €/m Minorée si absence
Prime Cont. Route	40,94 €	Versée avant d'être chef de ligne 40,94 € / m Minorée si absence
Ind.Except°Bureau	368,37 €	Pour administratif (hors cadre) 368,37 € / mois Calcul : 1/12 de la prime de vacances + fin d'année
Ind.Except°.Cadre	288,12 €	288,12 €/mois Minorée si absence
Prime d'Objectifs		Cadres et maîtrises
Prime de Vacances	2 194,80 €	Hors cadre et admin - prime non hiérarchisée Calcul : base salaire mensuel 15 ans ancienneté coef. 200
Prime Fin d'année	2 225,70 €	Hors cadre et admin - prime non hiérarchisée Calcul : base salaire mensuel 15 ans ancienneté coef. 200
Prime Repas Décalé	7,23 €	Conducteurs : Services ou abs de pause de 45 mn entre 11h30 et 14h 7,23 € (dont 6,20 € non imposable)
Prime Transport I.	1,37 €	Tous les salariés (hors cadres et maîtrises) Versée si service débute avant 6h, entre 6h20 et 6h50 et après 21h
AVN Carte Service	1,72 €	A la demande du salarié 1,72€ (base calcul montant carte 10 vy / nbre voy)
AVN CarteFamiliale	7,21 €	Par salarié ayant 6 mois d'ancienneté. Carte personnalisée pour 1 membre famille 7,21 € (base calcul montant carte 10 vy / nbre voy)
Mutuelle		PP : 35,06 € PS : 11,69 € Pour conjoint = 46,75€ Enfants (1 et 2) = 23,39 € 3eme enfant gratuit

Source : STCLM

Les modalités de calcul des règles de congés et du régime indemnitaire comportent de nombreuses dispositions favorables aux salariés, découlant de la convention collective et d'accords d'entreprise.

1.5.2.2 Les frais de mission

Les frais de déplacement sont principalement générés par la formation suivie en externe par les salariés. Il est à relever que le conseil d'administration et l'assemblée générale n'ont pas fixé de règles concernant les frais de déplacement, missions et réceptions. Cependant des règles de contrôle interne existent : un ordre de mission est établi pour chaque déplacement en dehors de l'entreprise, validé par le directeur général avant la date de début du déplacement ; un plafonnement est établi pour les coûts des transports, les hôtels et les repas ; les notes de frais sont validées par le directeur général avant le remboursement à l'intéressé pour les salariés, de même pour les notes du directeur par le président.

Tableau n° 9 : Frais de déplacement et de réception de l'ensemble de la société

	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de déplacement	28 K€	47 K€	51 K€	36 K€	22 K€
Frais missions et réception	9 K€	6 K€	8 K€	10 K€	9 K€
% des charges d'exploitation	0,17%	0,23%	0,25%	0,19%	0,13%

Source : SEM STCLM

La société dispose également actuellement de deux cartes bancaires au sein de l'entreprise : une au nom du directeur général dont l'utilisation ne dépasse pas 3 000 €/an ; l'autre au nom du directeur des finances dont l'utilisation représente environ 4 000 €/an.

La SEM pourrait formaliser et soumettre au conseil d'administration les règles régissant les frais de déplacement et de réception.

1.5.2.3 Les accords d'intéressement

Conformément aux articles L. 3312-1 et suivants du code du travail, il est établi un régime d'intéressement du personnel. L'objectif vise à développer le sens de la responsabilité des agents et à impliquer l'ensemble du personnel dans les démarches qualité et environnementale ainsi que dans le développement de l'entreprise. Pour ce faire, des objectifs « qualité » ont été définis dans les accords annuels d'intéressement. L'accord d'intéressement précise bien qu'il s'agit de créer une motivation pour un surcroît d'implication des salariés et non pas de créer un avantage acquis en termes de rémunération.

Tableau n° 10 : Montant moyen de l'intéressement par salarié bénéficiaire

2017	2016	2015
262,18 €	270,55 €	295,95 €

Source : SEM STCLM

Pourtant force est de constater que les objectifs « qualité » posés comme devant susciter cette implication des salariés au sein de l'entreprise sont fixés à un niveau bas écartant un réel caractère discriminant. De ce fait, les critères d'attribution sont systématiquement remplis presque chaque année à hauteur de 100 %. A titre d'exemple, sont présentés infra les critères pour l'année 2017, avec la comparaison entre le niveau attendu et le niveau réalisé.

Tableau n° 11 : Accord d'intéressement : critères d'attribution et niveau réalisé en 2017

	Niveau	bonus	niveau atteint	bonus atteint
Taux de réalisation des services Bus	99 %	> 99,7 %	99,92 %	6 400 €
		6 400 €		
Traitement des réclamations (15 jours)	94 %	> 97 %	99,82 %	4 800 €
		4 800 €		
Information des voyageurs aux points d'arrêt	94 %	> 96 %	99,12 %	5 800 €
		5 800 €		
Information des voyageurs à bord des véhicules	94 %	> 97 %	100 %	6 400 €
		6 400 €		
Information des voyageurs Site Web	93 %	> 96 %	100 %	5 000 €
		5 000 €		
Courses perdues suite à incident	≤ 20	<15	14,33	6 400 €
		6 400 €		
Taux de contrôle des heures commerciales	5 %	> 6 %	7,75 %	3 200 €
		3 200 €		
Taux de contrôle des voyageurs	1,80 %	> 2,15 %	3,17 %	4 000 €
		4 000 €		
Propreté des véhicules	91 %	> 96 %	98,92 %	6 400 €
		6 400 €		
Disponibilité des équipements	92 %	>97 %	100 %	6 400 €
		6 400 €		
Qualité de service rendu aux clients par le personnel de l'entreprise	91 %	>98 %	99,21 %	9 400 €
		9 400 €		

Source : SEM STCLM

Le bonus atteint correspond en 2017, comme pour la majorité des autres années, au bonus maximum de 64 000 euros.

La chambre régionale des comptes constate que les critères d'attribution des accords d'intéressement sont fixés à un niveau tel qu'ils aboutissent à verser systématiquement entre 85 % et 100 % du maximum prévu.

1.5.3 Un absentéisme comparable à la moyenne nationale

Les chiffres de l'absentéisme tels qu'ils ressortent de l'étude de l'Union des transports publics (UTP) font apparaître une hausse qui se poursuit en 2017 et atteint 30,57 jours par an et par salarié, soit un niveau élevé.

Tableau n° 12 : Evolution de l'absentéisme

	Cadres	Employés	E.T.A.M.	Ouvriers roulants	Ouvriers non roulants	Total
2017						
181 - Jours totaux d'absence	11	482	265	9182	56	9996
183 - Jours de maladie	-	482	254	8365	8	9109
185 - Jours d'A.T. et A. trajet	-	-	-	591	48	639
186 - Jours de maternité / paternité	11	-	11	159	-	181
187 – Jours de congés autorisés	nc	nc	nc	67	nc	67
2016						
181 - Jours totaux d'absence	19	772	212	9422	211	10636
183 - Jours de maladie	19	672	198	8290	177	9356
185 - Jours d'A.T. et A. trajet	-	-	14	919	34	967
186 - Jours de maternité / paternité	-	100	-	213	-	313
187 – Jours de congés autorisés	nc	nc	nc	nc	nc	nc
2015						
181 - Jours totaux d'absence	-	811	156	9157	228	10352
183 - Jours de maladie	-	810	155	7549	206	8720
185 - Jours d'A.T. et A. trajet	-	-	1	1005	-	1006
186 - Jours de maternité / paternité	-	1	-	603	22	626
187 – Jours de congés autorisés	nc	nc	nc	nc	nc	nc

Source : SEM STCLM

Les informations ci-dessus sur l'absentéisme sont issues du bilan social interne. Ces données comprennent, au niveau de l'absence maladie, les jours d'absence en temps partiel thérapeutique. Ces derniers ne sont pas comptabilisés dans les statistiques UTP infra :

Tableau n° 13 : Evolution de l'absentéisme

	2017	2016	2015	2014	2013
Maladie	8 554	9 252	7 717	8 184	6 915
AT	661	843	842	1 233	234
MP	-	-	-	-	-
Trajet	28	96	6	3	99
Maternité	115	233	393	25	480
Paternité	60	67	43	105	104
Abs motivées	67	nc	nc	nc	nc
Abs non motivées	-	11	2	5	-
TOTAL	9 485	10 492	9 003	9 555	7 832
Effectif moyen	341,92	342,83	339,33	326,58	319,83
Nbre jr abs/salarié	27,74	30,60	26,53	29,26	24,49

Source : SEM STCLM

Tableau n° 14 : Comparaison des données d'absence STCLM et UTP :

	2017	2016	2015	2014	2013
UTP : moyenne nationale	30,57	29,74	29,01	28,15	28,05
UTP : moyenne classe 2*	28,94	29	26,85	26,26	26,49
STCLM	27,74	30,60	26,53	29,26	24,49
<i>Moyenne STCLM (2013/2017)</i>				<i>27,72 j/salarié</i>	
<i>Moyenne UTP tous réseaux (2013/2017)</i>				<i>29,10 j/salarié</i>	
<i>Moyenne réseaux classe 2* (2013/2017)</i>				<i>27,50 j/salarié</i>	

Source : SEM STCLM et UTP

*Réseaux des agglomérations de 100 000 à 250 000 habitants

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève que le nombre de jours d'absence des salariés de la STCLM est dans la moyenne des réseaux de la classe 2 et en-dessous de la moyenne tous réseaux confondus.

La STCLM a indiqué pour sa part dans sa réponse que l'absentéisme demeure un sujet de préoccupation quotidien et que différentes actions sont mises en œuvre pour le limiter : conditions de travail, entretien de prévention de l'absentéisme, souplesse accordée aux conducteurs dans la gestion de leur planning, entretiens de ré-accueil...

1.5.4 Une diminution relative de l'effort consacré à la formation continue

Les engagements de la DSP ne concernent que les formations destinées au personnel en contact avec le public. De façon étonnante, les autres actions de formation n'y figurent pas, notamment celles concernant les services supports et maintenance. Chaque année, le plan de formation est établi après la collecte des besoins exprimés par les responsables de service. Les formations obligatoires occupent près de 50 % du budget que la société consacre à la formation professionnelle.

Tableau n° 15 : Ratio annuel de la part de la formation continue obligatoire par rapport à la formation totale délivrée

	2013	2014	2015	2016	2017
Heures totales des formations	5 834	4 596	5 293	5 368	5 350
Heures formations obligatoires	2 855	2 808	2 604	2 548	3 034
Ratio formations obligatoires	49 %	61 %	49 %	47 %	57 %

Source : SEM STCLM

Avec les moyens financiers restants, la SCTLM privilégie les actions de formation concernant le service « exploitation » essentiellement le perfectionnement du métier des conducteurs (relation commerciale et gestion des conflits). Pour les agents de maîtrise d'exploitation, la STCLM favorise des formations liées au métier d'encadrant et des formations de perfectionnement pour les missions de régulation ou de planification du travail des conducteurs. Les formations destinées à la maintenance sont étroitement liées aux évolutions technologiques du matériel roulant pour garantir la maîtrise technique des salariés. Pour les personnels « administratifs », les besoins sont plus individualisés selon l'évolution du poste et les besoins exprimés.

Tableau n° 16 : Comparatif, STCLM/UTP, des dépenses de formation professionnelle continue (%) :

		2013	2014	2015	2016	2017
STCLM	Plan formation/masse salariale brute	2,7	2,6	3,3	2,0	1,7
	Total formation/masse salariale brute	3,9	3,7	4,6	3,3	3,0
UTP	Réseaux classe 2 UTP*, plan formation	1,7	2	2,2	1,7	1,7
	Réseaux classe 2 UTP*, total formation	2,7	3,1	3,2	2,4	2,4

Plan formation - Ecart STCLM/UTP	1,0	0,6	1,1	0,3	0,0
Total formation - Ecart STCLM/UTP	1,1	0,6	1,4	0,9	0,6

Source : SEM STCLM et UTP *Réseaux des agglomérations de 100 000 à 250 000 habitants

Le niveau des dépenses de formation de la STCLM est toujours supérieur à la moyenne des réseaux de la classe 2 de l'UTP. La part consacrée au plan de formation de la STCLM a tendance à baisser, notamment les deux dernières années (2016 et 2017). Cependant, cette baisse est également constatée pour les réseaux classe 2 UTP. Concernant la STCLM, cette diminution du budget formation est liée plus globalement à des contraintes financières.

La chambre régionale des comptes constate que la délégation de service public est peu précise sur les engagements de formation des salariés et qu'elle n'inclut pas les engagements de formation s'agissant de la maintenance. Le montant total de la masse salariale consacré à la formation continue (plan de formation et autres dépenses) est légèrement supérieur aux efforts de formation moyenne des entreprises de transport urbain.

2 LA SEM DELEGATAIRE PUBLIC DE LIMOGES METROPOLE

2.1 Le contexte concurrentiel de l'attribution de la délégation de service public et les liens avec la société TRANSDEV

2.1.1 L'attribution de la délégation de service public de 2013 : une absence de concurrence dommageable

Avant 1996, l'entreprise, opérateur de transport public de voyageurs, n'intervenait pas dans le cadre d'un contrat de concession mis en concurrence par la collectivité. A partir de 1985, des conventions d'exploitation des lignes existaient entre la SEM et les communes desservies, sans réelle mise en concurrence. À partir de 1996, on constate une mise en concurrence formelle avec pour seul candidat la société d'économie mixte pour trois des quatre DSP successives : 1996 à 2000 ; 2001 à 2005 ; 2006 à 2012 ; 2013 à 2019. Seule la DSP de 2006 oppose 2 candidats, la SCTLM et la CGFTE (groupe connex. véolia environnement). La technologie de trolleybus aurait pu dissuader certains des opérateurs à candidater, notamment les plus petits opérateurs, mais d'autres grands groupes de transports urbains nationaux disposent d'une compétence confirmée sur d'autre grand réseau de trolleybus.

La chambre régionale des comptes constate le caractère purement formel de la mise en concurrence de la société d'économie mixte qui assure l'exploitation du réseau depuis presque 45 ans.

La communauté d'agglomération pouvait engager en 2013 un conventionnement revêtant soit la forme d'un marché public, soit la forme d'une concession de service public ou d'une exploitation en régie. La communauté d'agglomération a souhaité que les risques industriels et commerciaux soient portés par le gestionnaire de son réseau notamment dans un

contexte de fortes mutations de l'offre de transport. Il a été fait le choix que l'exploitation du réseau soit basée sur un contrat de concession de services permettant de responsabiliser l'exploitant au regard de la bonne marche du réseau, et de l'intéresser techniquement et financièrement à la réussite du projet de modernisation des transports collectifs de Limoges Métropole.

La communauté d'agglomération Limoges Métropole avait, à l'ouverture des offres, regretté qu'un seul candidat se soit présenté pour la gestion et l'exploitation du réseau STCLM entre 2013 et 2018. Ceci entraîne une moindre optimisation du contrat de délégation de service public, même si quatre séances de négociation avaient été organisées, complétées par de nombreux échanges de documents techniques. Cette négociation avec la SEM a toutefois permis :

- de réduire les prétentions financières du candidat, en ramenant la contribution financière forfaitaire moyenne de 15,113 M€ par an à 14,725 M€ par an, soit une économie de 388 K€ par an ;
- d'accroître, dans le même temps, certaines des exigences de la collectivité quant à la qualité de service déployée sur le terrain et à la nécessité de renforcer les démarches commerciales auprès des usagers, notamment par l'augmentation des plages horaires du Point Bus, ou bien encore les obligations du transporteur en matière d'information clientèle en exploitation perturbée ;
- de créer des mécanismes incitatifs valorisant l'action du délégataire en termes d'optimisation de la productivité, d'accroissement des recettes commerciales, et de gestion de la qualité de service.

Au final, l'établissement public de coopération intercommunale Limoges Métropole a considéré que l'offre de la Société des Transports en Commun de Limoges, après négociations, répondait de manière satisfaisante aux contraintes exprimées dans le cahier des charges de la consultation.

La chambre régionale des comptes observe que l'absence de concurrence réelle, en 2013 comme pour les précédentes délégations de service public, n'a pas permis à la communauté urbaine Limoges de complètement optimiser, les négociations avec la société d'économie mixte.

Le président de la communauté urbaine Limoges Métropole, autorité organisatrice des transports de l'intercommunalité, a indiqué dans sa réponse que :

« Limoges Métropole déplore également cet état de fait. L'absence de concurrent à la STCLM lors des différentes procédures de passation rend difficiles les négociations, Limoges Métropole se retrouvant captive de la seule offre de la STCLM. Cette situation semble être due au montage économique et juridique de la SEM, qui offre un avantage relationnel certain à Transdev, et qui peut décourager ses concurrents habituels. A ce titre, Limoges Métropole entend soumettre la gestion du réseau de transports urbains à un audit qui est d'ores et déjà commandé à un prestataire extérieur et impartial. Cet audit commencera au premier semestre 2020 et doit permettre à terme d'identifier le montage juridique qui permettrait d'exploiter le réseau de la manière la plus performante.

En complément, Limoges Métropole souhaite préciser que le défaut de concurrence dans la procédure de passation de la concession 2020-2023 n'est pas un choix de sa part, mais une conséquence du fait qu'elle ait eu besoin d'un concessionnaire pour une courte durée. Ce contrat de concession est en effet conçu comme un contrat de transition, basé sur un besoin quasi-similaire de Limoges Métropole avant une restructuration complète du réseau à l'horizon 2023, comprenant l'intégration des lignes de BHNS, et une réorganisation des lignes actuelles. Cette restructuration d'ensemble n'étant pas parfaitement conceptualisée à la fin de la précédente DSP, il n'était pas possible pour Limoges Métropole de déterminer définitivement son besoin, et d'établir un cahier des charges suffisamment abouti pour porter la durée de la concession au-delà de la restructuration de 2023.

En synthèse, s'il est vrai que cette concession de courte durée a pu décourager la candidature de concurrents à la STCLM, Limoges Métropole tient à préciser que cette situation s'est imposée à elle pour un impératif de bonne gestion du réseau. »

2.1.2 La question de la présence du partenaire technique au capital : TRANSDEV

Le lien étroit entre la société d'économie mixte locale et son opérateur de transport est renforcé par la présence au capital du groupe TRANSDEV (à hauteur de 15 %). Les autres opérateurs nationaux de transport urbain sont de fait confrontés à un de leur concurrent qui détient à la fois une convention de partenariat avec l'exploitant de la collectivité depuis 50 ans mais qui est aussi actionnaire du délégataire. Cet état de fait a vraisemblablement un effet dissuasif quant à la soumission de propositions concurrentielles lors des appels d'offres.

Il est aussi de bonne gestion que la société d'économie mixte retrouve une liberté d'analyse lui permettant de comparer le cas échéant l'offre de partenariat technique de la société TRANSDEV à celles de professionnels concurrents et de pouvoir choisir un partenaire technique parmi les autres opérateurs de même niveau ... De nombreuses autres sociétés d'économie mixte de transport urbain sont associées à des opérateurs avec mise en concurrence, ce qui a notamment amené certaines d'entre elles à changer d'opérateur à l'issue d'une offre mieux-disante.

Enfin, il convient de souligner que TRANSDEV, siégeant au conseil d'administration du délégataire, obtient un certain nombre d'informations sur l'exploitation qui pourraient être considérées comme constituant un avantage concurrentiel procuré à cette société au détriment d'autres prestataires, s'il était décidé de recourir à la mise en concurrence pour le choix d'un partenaire technique.

L'application des règles du code général des collectivités territoriales n'interdit pas aux actionnaires et membres du conseil d'administration de conclure des partenariats avec la société dont ils sont actionnaires ou administrateurs. Toutefois, au cas particulier, il apparaît que doit être considéré, comme l'ont fait d'autres réseaux de transport urbain, le fait de permettre au conseil d'administration d'apprécier s'il convient de choisir le partenaire technique qui sera le mieux disant par rapport à un cahier des charges que la société aura définie. La sortie du partenaire technique de l'actionariat ne se pose donc pas en termes de régularité, mais comme un principe de bonne gestion pour le conseil d'administration et la société.

Recommandation n° 3 : Mettre fin à la présence de l'opérateur technique du délégataire au capital de la société d'économie mixte exploitante.

2.1.3 Les conventions liant la société d'économie mixte et le groupe TRANSDEV

2.1.3.1 Des liens conventionnels étroits et importants

TRANSDEV, partenaire technique de la société d'économie mixte, est un acteur majeur du transport urbain en France. Il est également actionnaire au capital du délégataire avec une participation significative, juste derrière l'établissement public de coopération intercommunale (54 %) et la ville centre (25 %). Cette société réalise un chiffre d'affaires de 6,6 milliards d'euros en 2015 avec 83 000 collaborateurs et 43 000 véhicules. L'accompagnement proposé par TRANSDEV sur la durée de la délégation de service public se développe au travers :

- d'un programme annuel d'assistance technique spécifiquement défini pour accompagner le plan d'actions annuel de la STCLM ;
- de structures d'échange et d'animation de chacun des métiers du transport dont bénéficient les équipes de la STCLM notamment partage d'informations et d'expériences : séminaires, groupes métiers, rencontres thématiques... ;
- d'expertises du groupe TRANSDEV : les domaines d'appui couvrent les compétences juridiques, financières, de gestion, ressources humaines et sociales, exploitation, maintenance, modes lourds, marketing, environnement, qualité et sécurité, innovation, transition énergétique ;
- de divers documents⁶ présentant ces interventions sous forme d'un reporting du réseau STCLM au travers de livrables techniques, de dossiers détaillés, de benchmark et d'un bilan annuel de l'assistance technique groupe remis dans le courant de l'année N+1.

La STCLM en tant que filiale minoritaire peut également bénéficier des accords-cadres « fourniture » conclus par TRANSDEV sans que cela ne constitue toutefois une obligation. Les accords-cadres les plus utilisés par la STCLM sont :

- l'accord-cadre portant sur la fourniture de pièces détachées qui ouvre droit à des remises négociées et appliquées sur le prix tarif variant de 5 % à 40 % en fonction du type de commande. En 2017, les achats de pièces dans ce contrat ont été de 416 500 €. Il est difficile d'estimer l'économie engendrée ;
- l'accord-cadre sur la fourniture de forfaits et de matériels représentait 58 600 € en 2017. L'économie engendrée par ce contrat est estimée au minimum à 26 000 € par an ;
- l'accord-cadre sur les fournitures de bureau et informatiques permet de bénéficier de prix négociés sur le catalogue d'articles. En 2017, les achats de la STCLM représentent 10 254 €. Il est également difficile d'estimer l'économie générée.

⁶ L'ensemble des documents n'a pu être retrouvé.

La chambre régionale des comptes relève le lien étroit⁷ entre la société d'économie mixte et la société TRANSDEV.

2.1.3.2 La mise à disposition de certains personnels de direction

Depuis l'origine, TRANSDEV met des salariés à disposition de la SEM STCLM, en général pour y exercer des fonctions de direction.

La convention de mise à disposition est distincte juridiquement et financièrement du contrat de partenariat passé avec TRANSDEV. De ce fait, la convention d'une part et la prestation de services d'autre part sont chacune en dessous du seuil de mise en concurrence fixé pour les autorités adjudicatrices. Ce système permet à la STCLM de trouver des cadres qualifiés et expérimentés, en ayant l'assurance qu'ils bénéficient d'une formation et d'une évaluation, sans avoir à les intégrer dans ses propres effectifs et en jouissant d'une totale flexibilité. En effet, elle peut se séparer d'un de ces personnels mis à disposition (PMAD) sans avoir à motiver sa décision, ni à indemniser celui-ci, alors repris par TRANSDEV à laquelle il est resté lié par son contrat de travail. De leur côté, les PMAD bénéficient de la sécurité de l'emploi, nonobstant les alternances au sein des collectivités de rattachement de la SEM. Une convention régit cette mise à disposition du directeur général et du directeur du marketing. S'agissant d'une convention avec un administrateur participant au capital, cette convention est dite réglementée et suivie par le commissaire aux comptes. L'ensemble des salaires, primes et charges sociales est remboursé par la SEM à la société TRANSDEV. Toute facturation supplémentaire amènerait à qualifier la convention de prêt de main-d'œuvre à but lucratif⁸ et exposerait l'entreprise prêteuse aux sanctions encourues dans ce cas⁹.

TRANSDEV, qui détient 15 % du capital de la STCLM, est un actionnaire particulier, impliqué dans la gestion de la société par la mise à disposition de personnel et exerçant sur elle une influence notable par sa mission d'assistance. Elle est susceptible d'être intéressée aux résultats. Cette situation, bien que faisant l'objet de conventions réglementées au sens des

⁷ À ce titre, il est significatif que la page de présentation de la société sur un important site internet présente TRANSDEV comme la « société mère » de la société d'économie mixte, de la responsabilité de la société mère ou de la filiale, mais qui peut induire en confusion l'utilisateur des transports de Limoges Métropole.

⁸ Jusqu'en 2011, le prêt de main d'œuvre était réputé licite pour autant qu'il ne fût pas lucratif, position confortée par l'arrêt John Deere de la Cour de cassation du 18 mai 2011. Il était jusqu'alors plutôt admis qu'un prêt de main d'œuvre n'avait pas de caractère lucratif dès lors qu'il donnait lieu à un remboursement dit « à l'euro l'euro » c'est-à-dire à hauteur seulement de la rémunération et des charges afférentes. De nouvelles dispositions ont été adoptées par l'Assemblée nationale le 28 juillet 2011, dans la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels dite loi « Cherpion », modifiant, par son article 40, l'article L. 8241-1 du code du travail. Selon le nouveau texte : « Toute opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main-d'œuvre est interdite », toutefois « Une opération de prêt de main-d'œuvre ne poursuit pas de but lucratif lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition. » Le texte réaffirme donc le principe du remboursement « à l'euro l'euro ».

⁹ Article L. 8243-1 du code du travail (version 2008 à 2014) : « Le fait de procéder à une opération de prêt illicite de main-d'œuvre en méconnaissance des dispositions de l'article L. 8241-1, est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros. La juridiction peut prononcer, en outre, l'interdiction de sous-traiter de la main-d'œuvre pour une durée de deux à dix ans. Le fait de méconnaître cette interdiction, directement ou par personne interposée, est puni d'un emprisonnement de douze mois et d'une amende de 12 000 euros. »

articles 101 à 105 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966, s'oppose aux dispositions du code de commerce relatives au principe d'égalité des actionnaires.

Enfin, un problème est posé par la double ligne hiérarchique auquel appartient de fait le directeur général soumis à l'autorité du président de la société d'économie mixte, mais soumis également à la direction générale de la société TRANSDEV.

Les mises à disposition de personnel par un des actionnaires posent plusieurs interrogations de régularité ou de risque résultant de la double ligne hiérarchique. Les dispositifs juridiques sont bien mis en œuvre mais cela ne dissipe pas en gestion les risques en termes de management.

2.1.3.3 L'atteinte au principe d'égalité devant la commande publique : l'absence de mise en concurrence de la convention de partenariat

La société d'économie mixte n'est qu'un opérateur et de ce fait soumise aux règles de la commande publique. En effet, en tant que société concourant à un service public, la SEM est soumise aux obligations de l'ordonnance du 6 juin 2005, reprises et détaillées dans l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016.

Il est à souligner que par ailleurs la société dispose des moyens pour suivre les procédures de marché formalisées qu'elle a régulièrement mise en œuvre concernant un certain nombre de prestations de services : en 2012 : assurance flotte et dommages aux biens ; en 2013 : contrats de nettoyage bus et bâtiments, approvisionnement électricité et gaz ; en 2015 : contrats de nettoyage bus et bâtiments ; en 2016 : sous-traitance de lignes régulières, approvisionnement électricité et gaz .

A ce titre, la position de TRANSDEV pose question. Si la société peut conseiller la SEM dans sa gestion et lui apporter des prestations techniques, ce partenariat doit cependant respecter les règles de transparence, de publicité et d'égalité d'information entre candidats d'une part et ne pas placer la société en situation de prise illégale d'intérêts d'autre part. En effet, la convention de partenariat, pour un montant de 200 000 € par an, signée le 14 décembre 2012 entre TRANSDEV SA et la STCLM, n'a pas donné lieu à une mise en publicité ou concurrence préalable de la part de la STCLM. Selon la direction, la convention de partenariat de 2012 conclue entre TRANSDEV et la STCLM, vise à la participation aux structures d'échanges du Groupe TRANSDEV et à l'établissement d'un partenariat¹⁰ dans l'exercice du métier, permettant à la STCLM de se situer, sans qu'il s'agisse de prestations de conseil dispensées à la STCLM en particulier. Toujours selon la direction de la société, une majorité de prestations intégrées à cette convention ne recouvre pas des services entrant dans le champ concurrentiel des marchés de services, au sens de la réglementation qui était en vigueur à la date de cette passation. En effet, les SEM de transport public de voyageurs sont des entités adjudicatrices au sens des articles 8 et 9 du décret n° 2005-1308 du 20 octobre 2005 qui fixent les procédures

¹⁰ correspondant à l'organisation de groupes de métiers, à la diffusion d'informations générales, à de la veille professionnelle et au recensement des grands indicateurs économiques et sociaux des opérateurs de transport urbain en France.

applicables selon la nature des prestations de services fournies. Une liste des types de services relevant du champ concurrentiel est donnée à l'article 8 du décret précité :

Article 8 du décret :

« Sont soumis, en ce qui concerne leur passation, aux règles prévues par le présent titre, les marchés de services énumérés ci-dessous :

- 1° Services d'entretien et de réparation ;*
- 2° Services de transports terrestres, y compris les services de véhicules blindés et les services de courrier, à l'exclusion des services de transports ferroviaires ;*
- 3° Services de transport aériens de voyageurs et de marchandises ;*
- 4° Services de transport de courrier par transport terrestre et par air ;*
- 5° Services de communications électroniques ;*
- 6° Services financiers : services d'assurances, services bancaires et d'investissement, sous réserve des dispositions des 2° et 3° de l'article 7 de l'ordonnance du 6 juin 2005 susvisée ;*
- 7° Services informatiques et services connexes ;*
- 8° Services de recherche-développement ;*
- 9° Services comptables, d'audit et de tenues de livres ;*
- 10° Services d'études de marché et de sondages ;*
- 11° Services de conseil en gestion et services connexes, sous réserve des dispositions du 10° de l'article 7 de l'ordonnance du 6 juin 2005 susvisée ;*
- 12° Services d'architecture ; services d'ingénierie et services intégrés d'ingénierie ; services d'aménagement urbain et d'architecture paysagère ; services connexes de consultations scientifiques et techniques ; services d'essais et d'analyses techniques ;*
- 13° Services de publicité ;*
- 14° Services de nettoyage de bâtiments et services de gestion de propriétés ;*
- 15° Services de publication et d'impression rémunérés sur la base d'une redevance ou sur une base contractuelle ;*
- 16° Services de voirie et d'enlèvement des ordures, services d'assainissement et services analogues ».*

Article 9 du décret :

« A l'exception des articles 2, 3 et 45, les dispositions du présent décret ne s'appliquent pas aux marchés de services ayant pour objet des prestations non mentionnées à l'article 8. Ces marchés sont passés selon des modalités librement définies par l'entité adjudicatrice. Lorsqu'un marché a pour objet à la fois des services mentionnés à l'article 8 et des services n'en relevant pas, il est passé conformément aux dispositions de l'article 8 si la valeur des services mentionnés à cet article dépasse la valeur de ceux qui n'en relèvent pas ».

L'interprétation par la société du contexte réglementaire l'a amenée à considérer que la majorité des prestations contenues dans la convention de partenariat conclue en 2012 pouvaient être attribuées selon des modalités librement définies par la STCLM, en dehors des procédures de mise en concurrence et de passation visées à l'article 8 du décret supra. En effet, il a été estimé que : le premier volet de cette convention correspond à la participation aux structures d'échanges professionnels du Groupe TRANSDEV, pour un montant forfaitaire annuel de 65 000 € HT et un second volet recouvre le partenariat au titre de l'exercice du métier, pour un montant annuel forfaitaire de 70 000 € HT. Le montant cumulé des deux volets de la convention de partenariat décrits à ses articles 1 et 2 ressort à 135 000 € sur un montant total annuel et contractuel de 200 000 €. La société en a déduit que n'était concerné par la mise en concurrence éventuelle que le 3^{ème} volet de la convention de partenariat, fixé à 65 000 HT au titre de l'assistance technique permanente, c'est-à-dire des prestations de conseil¹¹ et d'expertises techniques.

¹¹ définies à l'article 3 de la convention et qui peuvent recouvrir des services financiers, comptables, informatiques, de recherche et développement ou de conseil en gestion, au sens de l'article 8 du décret précité.

Le fait, qu'en amont, les termes et conditions de cette convention de partenariat entre TRANSDEV et STCLM ont été clairement et dûment exposés dans l'offre¹² remise par le candidat STCLM (cf volet n° 27 du document en date du 5 janvier 2012) apparaît sans effet quant au respect de la satisfaction des besoins d'une autorité adjudicatrice.

De plus, le montant des conventions de mise à disposition des deux personnels pour 2017, qui s'élève au total à 222 357 €, n'a pas été pris en compte pour apprécier si le total des relations conventionnelles avec TRANSDEV dépassait le seuil réglementaire. Cette prise en compte restrictive apparaît critiquable, si ce n'est en application directe de la réglementation, au moins en termes de pratiques de bonne gestion qui font de la mise en concurrence un atout de compétitivité pour l'entreprise.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine considère que le montant correspondant au remboursement des salaires et des charges de personnel de direction mis à disposition pour plus de 200 000 € par an pourrait être également pris en compte dans la décision de réaliser une mise en concurrence auprès des différents opérateurs de transport urbain nationaux, non comme une obligation de régularité mais comme une pratique de bonne gestion considérant l'ensemble des relations contractuelles entre la société et son partenaire.

En tout état de cause, l'avenant prolongeant la convention de partenariat à l'année 2019 pose une question de régularité. L'argumentaire développé par la société est invalidé par la réglementation sur les concessions de services ou de travaux en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016.

Recommandation n° 4 : Procéder, pour des objectifs de bonne gestion et non de régularité, à une publicité et à une mise en concurrence pour retenir l'opérateur technique national partenaire de l'exploitation du réseau.

Le président de la communauté urbaine de Limoges Métropole a souhaité indiquer dans sa réponse que « lors du précédent contrat, le choix du partenaire technique n'avait pas été soumis à une procédure de commande publique car ce choix était sous-entendu par la candidature de la STCLM, SEM en partie détenue par Transdev. Cependant Limoges Métropole admet que ce choix implicite du partenaire technique, découlant logiquement du choix du délégataire, s'est réalisé dans une situation qui peut heurter les principes de la commande publique. A ce titre, Limoges Métropole a pris soin de vérifier durant la procédure de passation du contrat 2020-2023 que le choix du partenaire technique respectait plus clairement ces principes de la commande publique. La STCLM et Transdev ont d'ailleurs spontanément anticipé cet écueil, en présentant une candidature en groupement : la STCLM présentait sa candidature en tant qu'exploitant du réseau et Transdev en tant que partenaire

¹² Ce volet n° 27 invite le délégataire du réseau de transport urbain de personnes de la communauté d'agglomération de Limoges Métropole à préciser « le nom des opérateurs économiques à qui il confie des opérations annexes liées à la mise en œuvre des présentes ». TRANSDEV est ainsi cité à l'appui de l'offre de STCLM.

technique. Limoges Métropole a alors eu à choisir dans un même temps le délégataire et son partenaire technique. Sur ce point, il est également à noter que l'audit et la réflexion sur le montage économique et juridique le plus adapté devront analyser ce risque et trouver un moyen de l'éviter. Il sera alors indispensable de prendre en compte la recommandation de la CRC indiquant de mettre fin à la présence de Transdev au capital de la SEM. »

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte de la réalisation en 2020 d'un audit par l'autorité organisatrice des transports pour analyser les conséquences du montage économique et juridique actuel et en éviter les risques notamment quant à de saines relations de mise en concurrence de son partenaire technique.

2.2 Les missions respectives du délégataire et du délégant

2.2.1 La répartition des rôles opérée par la délégation de service public

La convention a été conclue pour une durée de six années. La date prévisionnelle de prise d'effet est intervenue au 1^{er} janvier 2013. Le contrat de délégation confie au délégataire une mission globale. Sur l'ensemble des lignes du réseau, le délégataire prend essentiellement en charge, à ses frais et risques, les missions suivantes :

- la gestion et l'exploitation des lignes et services du réseau de transport dont la consistance détaillée est décrite au cahier des charges ;
- le graphiquage, l'habillage et la confection des fiches horaires de l'ensemble des lignes du réseau ;
- la gestion et l'exploitation du service de Transport à la Demande « TELOBUS » et du service « HANDIBUS », ainsi que la gestion et la mise en œuvre du service de réservation afférant ;
- la promotion, la valorisation du réseau et l'information des voyageurs par tous moyens, en situation normale et en situation perturbée ;
- la fourniture de tous les biens matériels et immatériels, infrastructures et équipements nécessaires à l'exploitation de ces services, autres que ceux mis à disposition par l'autorité délégante ;
- la confection, la fabrication et la commercialisation des titres de transport permettant aux usagers d'accéder au réseau TCL ;
- le contrôle des titres de transport à l'intérieur des véhicules et le recouvrement des indemnités forfaitaires et amendes pour les voyageurs en situation irrégulière ;
- la régulation, la remise à l'horaire de toutes les courses éventuellement en avance ou en retard pour toutes les lignes du réseau TCL ;
- la maintenance de l'ensemble des équipements fournis par l'autorité délégante dans les conditions indiquées à la présente convention ;

- l'entretien, la maintenance et le renouvellement à l'identique des biens fournis par lui-même s'ils concourent à l'exploitation du réseau TCL ;
- la souscription de l'ensemble des assurances lui permettant de couvrir les risques de toutes natures afférant à la mise en œuvre des présentes ;
- le délégataire a la charge de mettre en œuvre les lignes régulières et les TAD du réseau conformément aux caractéristiques définies dans le contrat et ses annexes, tant en ce qui concerne les services à assurer que leurs horaires et conditions de fonctionnement ;
- le délégataire est également chargé de la mise en œuvre des moyens nécessaires à l'information des usagers tant en situation normale que perturbée ;
- le délégataire est chargé d'assurer la continuité des services de transports et de la mise en œuvre d'un service minimum dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur.

Des responsabilités restent à la charge de la communauté d'agglomération, en vertu du contrat de délégation :

- la définition de la politique générale, les orientations et l'organisation des services de transports publics urbains de personnes dont les points d'arrêts sont tous inclus dans le périmètre de la communauté d'agglomération Limoges Métropole ;
- la détermination de l'offre de transport à fournir par le délégataire, en faisant appel, le cas échéant, aux compétences de tiers ;
- la décision, à toute époque, des modifications à apporter à cette offre ;
- l'arrêt, éventuellement sur proposition du délégataire, de la politique tarifaire applicable aux usagers de toutes les lignes du réseau TCL ;
- le financement, les investissements et la réalisation des travaux de création, de gros entretien, ou de renouvellement d'infrastructures et d'équipements de voirie communautaire affectés au réseau de transports ;
- le financement et le renouvellement du matériel roulant ;
- le financement du gros entretien des installations mises à disposition du délégataire, des systèmes d'exploitation, ateliers de maintenance, postes de contrôle, matériels roulants, matériel billettique et équipements techniques divers qui sont exploités par le délégataire ;
- la charge d'équiper ou de faire équiper en mobilier urbain les points d'arrêts des lignes du réseau sur la totalité de son périmètre de compétence ;
- l'impulsion de toute démarche d'innovation et de modernisation technologique s'inscrivant dans les politiques communautaires ;
- la responsabilité pour procéder ou faire procéder à des contrôles sur l'ensemble du réseau TCL, afin de s'assurer de la bonne exécution de la convention par le délégataire ;
- le versement, le cas échéant, au délégataire d'une contribution financière en contrepartie des sujétions de service public qu'elle lui impose.

Pour le suivi de la DSP depuis 2013, les choix stratégiques d'évolution du réseau ou les modifications contractuelles initiées par Limoges Métropole ont été traités par voie d'avenants, dont l'analyse du contenu figure en annexe. Pour exemples, la décision de Limoges Métropole d'augmenter l'âge moyen du parc de 3 ans, passant de 17 ans à 20 ans, a été intégrée dans l'avenant n° 2 ; la décision de Limoges Métropole de créer un transport à la demande zonal a été intégrée dans l'avenant n° 5. Sept avenants ont ainsi été pris par rapport à la délégation de service public entre le 20 février 2014 et le 12 janvier 2018 (voir annexe).

La chambre régionale des comptes constate que la délégation de service public, pourtant de courte durée, a été mise à jour au fil des avenants successifs à raison d'un par an en moyenne : définition de l'offre, modalités tarifaires....

2.2.2 La nécessité d'un cadre formel pour les propositions du délégataire

Il convient de constater l'absence de demande précise du délégataire au délégant au sein des rapports du délégataire visant à l'amélioration des conditions extérieures à l'exécution du service. A titre d'exemple, il aurait pu s'agir de l'avertir en amont des problèmes d'affluence de la ligne 10 ou encore de la nécessité de suivre plus précisément un indicateur de densité de passagers dans les bus.

Il existe certes des exemples de propositions du délégataire pour régler un problème ponctuel qui trouve de la part du délégant une réponse adéquate. Ainsi, la direction a considéré pour sa part que « *Les problématiques d'exécution des services de transport sont traitées sans délai et conjointement entre le service d'Exploitation de la STCLM et le service Transports de Limoges Métropole. Dans le cas par exemple de surcharges sur certaines lignes du réseau, la STCLM alerte Limoges Métropole et des études techniques et financières sont établies par le service Etudes et Méthodes. Le plus souvent, la mise en place est effective lors des rentrées scolaires de septembre* ». S'agissant par exemple des problématiques de surcharges et de diminution de la vitesse commerciale, le président de la STCLM a alerté le président de Limoges Métropole, par courrier le 4 avril 2018. Afin de pallier ces difficultés, la STCLM a proposé la mise en place de renforts sur les lignes 4, 10 et 20. Limoges Métropole a transmis une réponse à ce courrier le 30 avril 2018 en proposant la mise en place d'un renfort sur la ligne 10 à la rentrée scolaire de septembre. Par ailleurs, suite à la visite du président de Limoges Métropole le 10 juillet 2018 sur le dépôt de la STCLM, de nouveaux renforts ont été mis en place à court terme sur les lignes 4 et 20.

Ces échanges illustrent le caractère efficace, bien que non formalisé, de la coopération établie depuis plusieurs années entre la STCLM et Limoges Métropole au service de la clientèle du réseau.

L'objectif posé par le délégant au délégataire dans le cadre du volet n° 3 de la DSP est d'obtenir un temps de parcours concurrentiel avec celui d'un véhicule particulier. De ce fait, il appartient à l'exploitant de retenir chaque année un certain nombre de propositions à l'autorité organisatrice des mobilités pour atteindre ses objectifs.

Si la STCLM se considère comme une force de proposition auprès de l'autorité organisatrice quant aux évolutions de voirie nécessaires à la réduction des temps de parcours, ces propositions n'ont pas trouvé de cadre périodique permettant de formaliser la participation du délégataire à l'amélioration du service de transport urbain.

Quelle que soit l'appréciation du caractère immédiat du traitement par le délégataire, il apparaîtrait nécessaire, dans l'esprit de la reddition des comptes d'une délégation de service public, de faire apparaître ces problématiques, avec le cas échéant les traitements apportés, dans le compte rendu annuel du délégataire.

La chambre régionale des comptes invite le délégataire à formuler dans son rapport annuel des propositions pour l'amélioration du réseau et donc de la qualité du service.

2.3 L'équilibre financier de la délégation : risques et rentabilité

2.3.1 Le délégataire s'engage à reverser un montant fixé de recettes chaque année

La délégation de service public inclut des recettes garanties, c'est-à-dire des engagements de recettes pris par la STCLM au profit de Limoges Métropole. Le seul vrai risque financier pris par le délégataire repose essentiellement sur la correcte évaluation de l'évolution des augmentations de recettes et la stabilisation des dépenses. En revanche, l'impact sur les recettes liées à l'adoption de la nouvelle gamme tarifaire est à la charge du délégant.

Tableau n° 17 : Engagements de recettes que le délégataire doit reverser au délégant

	2013	2014	2015	2016	2017
Engagements de recettes valeur 2011	5 134 017	5 218 659	5 302 314	5 437 023	5 575 107
Engagements de recettes actualisés	5 198 742	5 332 791	5 435 906	5 413 463	5 550 946
Recette réelle HT	5 149 882	5 173 900	5 173 578	5 011 535	5 035 585
Ecart Réel / Engagements actualisés	- 48 860	- 158 891	- 262 328	- 401 928	- 515 361

Source : SEM STCLM

L'écart constaté à partir de 2014 provient en partie du changement de taux de TVA sur les recettes qui est passé de 7 % à 10 %, sans évolution des tarifs pour les usagers. La baisse tendancielle des recettes commerciales est due depuis 2016 à l'évolution de la gamme tarifaire. Il existe des écarts à partir de 2016 entre les recettes budgétées et les recettes réelles car les reports des titres mensuels vers les titres annuels, moins chers, ont été supérieurs aux prévisions, ce qui a accentué les baisses de recettes.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que la prise de risque par le délégataire est limitée à une mauvaise anticipation de l'évolution des recettes et la maîtrise des dépenses, toute modification de tarif décidée par le délégant étant intégralement compensée.

Une étude réalisée par TRANSDEV en 2016 sur le réseau des transports en commun de Limoges Métropole a permis d'effectuer plusieurs diagnostics en termes de tarification, et notamment le fait que les tarifs pratiqués ne tiennent pas compte de la progression des revenus

selon l'âge. Il avait été considéré que la gamme tarifaire proposée était peu rémunératrice et dans la fourchette basse par rapport aux communautés urbaines comparables. Les pistes proposées pour optimiser la nouvelle grille tarifaire n'ont pas été suivies par le délégant, seule autorité légitime pour fixer la politique tarifaire suivant les termes du contrat de délégation. Il avait été estimé que la nouvelle gamme devrait avoir un impact négatif sur les recettes entre -1 à -2 %, avec toutefois une augmentation de la fréquentation de plus 3,4 % liés à la mobilité de certains titres.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que la responsabilité de la fixation de la gamme tarifaire incombe selon le contrat de délégation au délégant. Limoges Métropole n'a pas suivi les propositions du délégataire pour augmenter les tarifs. Les moindres recettes en résultant ont été compensées à l'exploitant mais les anticipations d'une hausse de la fréquentation en résultant ont été surestimées : + 0,6 % en 2018 d'augmentation de la fréquentation pour une prévision de 3,4 %. Pour l'année 2017, l'augmentation de fréquentation attendue par rapport à 2015 (dernière année pleine avant la modulation tarifaire) a été de + 5,7 %.

2.3.2 Le versement par le délégant au délégataire d'une contribution financière forfaitaire annuelle pour compenser les sujétions de service public

Les recettes encaissées par le délégataire en contrepartie de l'exécution de la convention sont décomposées en six rubriques : recettes commerciales émanant des usagers et qui proviennent de la vente de titres de transports ; recettes provenant des indemnités forfaitaires et frais de dossiers perçus de la part des voyageurs en situation irrégulière ; recettes provenant de la commercialisation des espaces extérieurs de publicité sur les véhicules et sur les autres supports autorisés ; recettes provenant de la vente de prestations de transport à des tiers ; autres recettes.

S'ajoute à ces recettes la contribution financière forfaitaire versée par l'autorité délégante. Afin qu'il puisse faire face aux sujétions de service public imposées par l'autorité délégante et décrites tout au long des documents contractuels, l'autorité délégante verse au délégataire une contribution financière forfaitaire. Le montant de cette contribution correspond, pour chaque année d'exécution du contrat, à la différence entre le montant des charges sur lequel le délégataire s'est engagé pour exécuter l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues dans les documents contractuels et le montant des recettes sur lequel le délégataire s'est engagé.

Le taux de couverture s'entend sur le total des produits commerciaux hors contribution forfaitaire. Le taux de couverture impacté par la nouvelle gamme tarifaire devrait, selon l'exploitant, se stabiliser au-dessus de 25 %.

Tableau n° 18 : évolution du taux de couverture

K€	2013	2014	2015	2016	2017
Charges totales K€	21 568	21 924	22 213	22 847	23 041
Produits hors CFF K€	6 720	6 073	6 697	6 337	6 271
Taux de couverture	31,2 %	27,7 %	30,1 %	27,7 %	27,2 %

Source : SEM STCLM

Le calcul des charges se fait par évaluation des coûts décomposés en coûts de roulage, de conduite et de structure. Le tableau ci-après présente cette décomposition des coûts mais avec des valeurs actualisées à la différence du tableau ci-dessus.

Tableau n° 19 : SUIVI CONTRIBUTION FORFAITAIRE DSP 2013-2017

		2013	2014	2015	2016	2017
VALEURS ACTUALISEES	DSP € actualisé					
	Roulage	3 710 515	3 676 614	3 540 452	3 442 033	3 589 392
	Conduite	10 719 326	10 969 300	10 915 325	11 002 760	11 154 105
	Structure	6 750 291	6 968 484	7 105 726	6 945 350	7 149 043
	TOTAL	21 180 132	21 614 398	21 561 502	21 390 144	21 892 540
	- Recettes	- 5 708 384	- 5 836 490	- 5 940 487	- 5 918 834	- 6 097 014
	CFF	15 471 749	15 777 908	15 621 015	15 471 310	15 795 526
			306 160	- 156 893	- 149 705	324 216
	Avenants actualisés					
	Roulage	-	47 009	164 428	731 661	874 305
	Conduite	-	76 848	273 208	400 245	418 371
	Structure	-	- 8 607	- 8 607	121 375	- 6 389
	TOTAL	-	115 250	429 029	1 253 281	1 286 287
	- Recettes	-	-		124 761	275 243
	CFF	-	115 250	429 029	1 378 042	1 561 530
				313 779	949 013	183 488
	Total contrat					
	Roulage	3 710 515	3 723 623	3 704 880	4 173 695	4 463 697
	Conduite	10 719 326	11 046 148	11 188 533	11 403 005	11 572 476
	Structure	6 750 291	6 959 877	7 097 119	7 066 725	7 142 654
	TOTAL	21 180 132	21 729 648	21 990 532	22 643 425	23 178 827
	- Recettes	- 5 708 384	- 5 836 490	- 5 940 487	- 5 794 073	- 5 821 771
	CFF	15 471 749	15 893 158	16 050 045	16 849 353	17 357 056

Source : SEM STCLM

La chambre régionale des comptes constate que le taux de couverture des recettes sur les dépenses, en décroissance (25,11 % en 2017), reste sensiblement supérieur à la moyenne des 42 réseaux comparables (desservant entre 100 000 et 250 000 habitants), c'est-à-dire 21,9 % (source : Union des transports publics - chiffres 2016). Le transport urbain reste majoritairement financé par les intercommunalités (75 %) et non par les usagers.

2.4 Le contrôle de la délégation par l'autorité délégante

2.4.1 Le contrôle de l'autorité délégante effectif à partir de 2017

Le contrat de délégation de service public assure, dans le respect de la réglementation, le contrôle du délégant sur le délégataire, en ces termes :

Article 7-F: Contrôle

Le contrôle du délégataire s'effectue dans le cadre des dispositions prévues aux articles L.1411-3 et R.1411-7 du Code Général des Collectivités Territoriales, contraignant le délégataire à produire un rapport annuel retraçant les conditions financières et techniques d'exécution du contrat. Ces dispositions sont complétées par un dispositif contractuel approprié destiné à permettre à l'autorité délégante de disposer de prérogatives de contrôle afin de s'assurer de la bonne exécution du service (rapports mensuels, contrôle sur place et sur pièce, ...).

Article 7-G : Pénalités

La bonne exécution des obligations contractuelles souscrites par le délégataire sont garanties par un mécanisme coercitif de pénalités stipulé au contrat. Les pénalités varient en fonction de la gravité des manquements du délégataire à ses obligations.

Il existe des échanges techniques, en amont de la signature d'un avenant ou du calcul du solde annuel de contribution forfaitaire, entre l'exploitant et son autorité organisatrice. Ces échanges constituent un premier niveau de contrôle : validation ou rejet des prises en charge de frais supplémentaires ; travail de négociation au fil de l'eau concernant certains calculs financiers liés aux évolutions d'unités d'œuvre d'exploitation ...

Toutefois, ce n'est qu'à compter de septembre 2017, date du recrutement d'un agent chargé de suivre spécialement la délégation de service public, qu'apparaît un réel travail d'optimisation, de négociation et de contrôle de l'autorité organisatrice des mobilités sur son exploitant, concernant la vie du réseau et la maîtrise des coûts d'exploitation. Le résultat d'une année d'études techniques concernant la suppression de services peu fréquentés pour un montant total annuel d'environ 410 000 € HT (valeur 2019) illustre cette inflexion, réalisée sous pilotage de Limoges Métropole et valorisée dans l'avenant 8 au contrat. Un autre exemple de ce contrôle concerne la demande par l'exploitant de la prise en charge de pièces de rechange pour les trolleybus de la marque HESS. Au cas d'espèce, Limoges Métropole a refusé, en application des termes du contrat, la demande de prise en charge formulée par son exploitant. Enfin, s'agissant du calcul annuel des unités d'œuvre retenues pour la définition du montant du solde de contribution forfaitaire, Limoges Métropole a fait revoir à la baisse le montant à sa

charge (-82 000 € HT environ) en intégrant au calcul l'ensemble des kilomètres annexes non intégrés initialement par l'exploitant.

La chambre régionale des comptes constate que le contrôle du délégant sur le délégataire n'est effectif qu'à compter de 2017.

Il n'est pas programmé de réunions formalisées entre la STCLM et la CALM pour présenter et commenter les différents indicateurs du tableau de bord mensuel. Cependant, à la demande de l'exploitant ou de Limoges Métropole une réunion est mise en place sachant que les différents services des deux entités se rencontrent chaque semaine pour traiter les sujets et les projets du moment. Par ailleurs, la direction de la STCLM et la direction du service Transport de Limoges Métropole se rencontrent lors de réunions bimestrielles et de coordination. Ces réunions permettent d'effectuer un point détaillé sur les enjeux de la STCLM concernant l'exploitation, la maintenance, les finances, les ressources humaines, le marketing... Enfin, il est établi, outre le rapport du délégataire, un rapport d'activité annuel.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine observe que le recrutement par Limoges Métropole d'un agent dédié au suivi de l'exécution des obligations résultant de la délégation de service public a permis une amélioration sensible du suivi du délégataire par le délégant.

2.4.2 Des contrôles commandités par le délégataire et non par le délégant

Il n'y avait pas, au moins jusqu'en 2017, de contrôle « formalisé » de la DSP piloté directement par l'établissement public de coopération intercommunale. De façon plus générale, la CALM n'a pas mis en place un réel contrôle de gestion, ni directement, ni via des prestataires, sur la délégation de service public des transports urbains. La communauté d'agglomération est dépendante des contrôles réalisés par le délégataire. Seul le délégataire, la société de transports en commun de Limoges Métropole (STCLM), réalise des enquêtes de terrain dans le cadre de sa démarche qualité. Même si ceux-ci sont pour partie sous-traités à un prestataire externe, ils sont diligentés pour le compte du délégataire (parcours client mystère et contrôle de cinq critères : ponctualité, propreté, information aux arrêts, équipements et informations dans les véhicules, accueil au sein de l'agence commerciale). Les résultats sont communiqués à la CALM par l'intermédiaire des rapports annuels du délégataire et des tableaux de bord mensuels de suivi de la DSP.

Ainsi, 165 mesures sont réalisées chaque année dépassant le nombre de contrôles imposés dans la convention de DSP en vigueur. Les enquêtes clients mystères réalisées par un prestataire externe permettent de justifier à la CALM les bonnes performances du réseau TCL depuis 2013 en termes de qualité du service rendu aux usagers.

Dans ce cadre, et en l'absence de tout contrôle formalisé piloté directement par le délégant, aucun manquement¹³ du délégataire n'a été relevé depuis 2013. Suite aux négociations lors du renouvellement de la DSP, il avait été décidé par la CALM et la STCLM que les pénalités prévues initialement dans le contrat ne seraient pas appliquées.

La chambre régionale des comptes observe que la STCLM a bien mis en place les contrôles prévus par la délégation de service mais que le contrôle de l'exécution du service délégué ne peut se limiter à la réception des documents de suivi interne établis par le délégataire, ce qui par définition ne peut s'apparenter à un contrôle effectif. De même, un accord bilatéral de non mise en œuvre des pénalités ne paraît pas conforme au contrat.

Limoges Métropole a indiqué dans sa réponse qu'elle envisage « *d'approfondir son effort en ce sens, en se dotant du personnel et de l'expertise extérieure nécessaire à ce travail de contrôle* ». De même, l'audit qu'elle a commandé pour 2020 devrait permettre de disposer d'indicateurs supplémentaires pour évaluer précisément la gestion de la STCLM.

2.4.3 Une comptabilité analytique à affiner

Le suivi de la délégation de service public implique, au travers de la comptabilité analytique, une analyse par typologie de coûts (roulage, conduite, structure).

¹³ Les résultats de ces contrôles donnent lieu à une majoration (bonus) ou à une minoration (malus) de la contribution financière forfaitaire dans les conditions fixées ci-après. Les aspects contrôlés sont les suivants : critère n° 1 : Ponctualité au départ d'une course ; critère n° 2 : Lutte contre la fraude ; critère n° 3 : Propreté des véhicules ; critère n° 4 : Information aux arrêts ; critère n° 5 : Équipements et informations dans les véhicules ; critère n° 6 : L'accueil au sein de l'agence commerciale ; critère n° 7 : L'accueil à bord des véhicules.

Tableau n° 20 : Ratios de roulage et de conduite de la STCLM

	2013	2014	2015	2016	2017
Coût roulage (K euros) *	3415	3566	3401	3156	3349
Km totaux (K km)	4587	4782	5093	5172	5157
Ratio coût au kilomètre (euros) **	0,74	0,75	0,67	0,61	0,65
Coût de conduite (K euros)	9940	10092	10824	11037	11 297
Heures productives (H)	325	325	342	346	348
Ratio coût de l'heure (euros)	30,6	31	31,6	31,9	32,5

Source : STCLM

* Hors main-d'œuvre atelier

** Le ratio coût au kilomètre est très dépendant de l'évolution du coût des énergies (gasoil électricité)

Deux axes de perfectionnement de la comptabilité analytique semblent pouvoir être développés :

- lier cette comptabilité analytique aux unités d'œuvre, notamment en calculant des coûts par ligne et par type de véhicule intégrant, par exemple, la consommation des pièces détachées utilisées par la maintenance ;
- produire un tableau de bord de pilotage de l'activité.

Recommandation n° 5 : Développer la comptabilité analytique en permettant à celle-ci de présenter charges et produits par type de véhicule, par ligne et d'élaborer un tableau de bord de pilotage de l'activité.

Limoges Métropole a indiqué comprendre cette recommandation comme une invitation à développer son contrôle sur la STCLM par le biais d'indicateurs et d'instruments de mesure de la gestion de la STCLM. Sur ce point, le président de la communauté urbaine a souligné dans sa réponse « *qu'elle œuvre dans ce sens en exigeant de la STCLM une transparence accrue sur le coût de ses unités d'œuvre* ».

2.5 Les perspectives pour la prochaine délégation (2020-2022) de service public

2.5.1 La prolongation d'un an de la concession jusqu'en 2019

La convention de délégation de service public (DSP) conclue avec la société de transport en commun de Limoges Métropole (STCLM) pour la gestion et l'exploitation du réseau de transports publics urbains, arrivant à terme au 31 décembre 2018, a été prolongée d'une année, soit jusqu'au 31 décembre 2019, comme le permet la convention. La délibération du conseil

communautaire du 29 juin 2018 justifie la prolongation par la nécessité de préciser la consistance technique et financière de l'offre de services à déléguer, impactée fortement par les quatre projets majeurs en cours d'élaboration par Limoges Métropole.

2.5.2 Le choix d'un « contrat de transition » pour la prochaine délégation de service public 2020-2022

Limoges Métropole s'engage dans le développement de ses transports urbains. Quatre projets majeurs vont impacter fortement la définition de l'offre de services, l'exploitation des services, la qualité de l'offre de transports proposée et la mission de maintenance des équipements mis à disposition du concessionnaire. Il s'agit :

- du nouveau plan des déplacements urbains (PDU) ;
- du projet d'un transport en commun en site propre (TCSP) avec deux lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) ;
- de l'étude de réorganisation de l'ensemble réseau avec la mise en service d'un second dépôt ;
- de la transition énergétique du parc de matériel roulant.

De ce fait, la communauté d'agglomération a fait le choix de recourir à un contrat d'exploitation des transports urbains pour une durée courte, de « transition » avec pour objectif d'assurer la gestion, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du réseau dans sa configuration actuelle. Ce contrat devra permettre d'intégrer, sous forme de prestations supplémentaires éventuelles, les impacts techniques et financiers liés aux projets qui seront mis en service au cours de ce contrat : lignes de BHNS, second dépôt, évolutions majeures de l'offre de services et des évolutions d'infrastructures de trolleybus.

Il a été proposé à la commission des services publics locaux du 13 juin 2016 d'adopter le principe d'une délégation de la gestion et de l'exploitation du réseau des transports urbains à un opérateur économique qualifié dans le cadre d'une convention¹⁴ de concession de services. Dans la mesure où les investissements immobiliers et en matériels roulants sont portés par la communauté d'agglomération, la durée de cette délégation de « transition » a été fixée, de manière ferme, à trois années avec une reprise du service à exploiter, à compter du 1^{er} janvier 2020. Elle s'achèvera donc le 31 décembre 2022. Toutefois, pour gérer notamment des aléas non prévisibles, il a été inclus dans cette convention une clause permettant de prolonger, sur décision unilatérale de l'autorité organisatrice et pour motif d'intérêt général, la durée de ce contrat d'une année supplémentaire pour porter la fin de la convention au 31 décembre 2023.

¹⁴ L'article L.1221-3 du Code des Transports prévoit que l'exécution des services de transport public de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée [...], soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice.

La chambre régionale des comptes observe qu'un contrat de transition sur une période courte de trois ans constitue un élément supplémentaire qui ne peut que dissuader des offres concurrentes.

3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA STCLM

3.1 Un résultat d'exploitation toujours déficitaire

Au cours de la période sous revue, la STCLM a dégagé un résultat net cumulé de – 84 514 €, entraînant ainsi une diminution des réserves de – 76,4 %. Cette évolution masque deux tendances : un résultat bénéficiaire entre 2013 et 2015, bien qu'en forte régression (-87,5 %) ; un résultat déficitaire à partir de 2016.

Tableau n° 21 : La formation du résultat net comptable (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
PRODUITS D'EXPLOITATION	22 006 088	22 424 471	22 674 731	23 260 788	23 656 086	7,5%
<i>dont subvention d'exploitation</i>	15 725 401	16 099 502	16 322 415	17 164 612	17 599 845	11,9%
<i>dont chiffre d'affaires</i>	5 803 514	5 805 953	5 842 198	5 529 718	5 354 635	-7,7%
CHARGES D'EXPLOITATION	22 191 921	22 557 664	22 795 555	23 402 968	23 695 689	6,8%
<i>dont achats et charges externes</i>	4 283 572	4 389 719	4 455 529	4 580 965	4 036 993	-5,8%
<i>dont charges de personnel</i>	13 805 642	14 052 664	14 344 810	14 947 255	15 550 624	12,6%
RESULTAT D'EXPLOITATION	-185 832	-133 193	-120 824	-142 180	-39 603	-78,7%
PRODUITS FINANCIERS	47 742	23 443	26 373	20 988	3 121	-93,5%
CHARGES FINANCIERES	101	1403	2599	4267	1442	1327,7%
RESULTAT FINANCIER	47 641	22 040	23 774	16 722	1 679	-96,5%
RESULTAT COURANT	-138 191	-111 153	-97 049	-125 459	-37 924	-72,6%
PRODUITS EXCEPTIONNELS	161 199	138 727	103 874	28 756	30 683	-81,0%
CHARGES EXCEPTIONNELLES	196	9 344	3 409	1 504	28 658	14521,4%
RESULTAT EXCEPTIONNEL	161 003	129 383	100 464	27 252	2 025	-98,7%
TOTAL DES PRODUITS	22 215 030	22 586 641	22 804 978	23 310 532	23 689 890	6,6%
TOTAL DES CHARGES (-)	22 192 217	22 568 411	22 801 563	23 408 738	23 725 789	6,9%
Impôt sur les bénéfices (-)	-4600	-533	0	0	0	-100,0%
RESULTAT NET COMPTABLE	27 413	18 763	3 415	-98 206	-35 899	-231,0%

Sources : Comptes sociaux ; rapports du commissaire aux comptes

Les résultats d'exploitation et courant sont déficitaires durant toute la période contrôlée. Les résultats nets bénéficiaires des exercices 2012 à 2014 sont donc exclusivement dus à des produits exceptionnels correspondant au mécanisme de subventionnement des investissements.

La chambre régionale des comptes constate que la STCLM présente un résultat déficitaire depuis 2016.

3.2 Des charges d'exploitation impactées par la dynamique des charges de personnel

Les charges d'exploitation, d'un montant total de 23,7 M€ en 2017, sont composées à 63 % de charges de personnel, à 30 % d'achats et de charges externes, à 4,6 % d'impôts et taxes et 2 % de dotations aux provisions et amortissements. Elles ont progressé de 6,8 % depuis 2013, soit à un rythme supérieur à celui des produits (6,6 %). La diminution des postes d'achats et de charges externes sur la période (à respectivement -2,5 % et -5,8 %) ne compense pas l'augmentation des dépenses de personnel¹⁵ de 12,6 %.

¹⁵ Hors personnel mis à disposition.

Tableau n° 22 : Evolution des charges d'exploitation (en €)*Sources : Comptes sociaux ; rapports du commissaire aux comptes*

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Achats de matières premières et autres approvisionnements	2 720 313	2 572 930	2 361 117	2 463 517	2 653 471	-2,5%
Variation de stock (matières premières)	-149 623	21 948	48 574	-142 599	-52 426	-65,0%
Autres achats non stockés et charges externes	4 283 572	4 389 719	4 455 529	4 580 965	4 036 993	-5,8%
Impôts et taxes	986 620	1 013 538	1 087 171	1 090 621	1 153 189	16,9%
Salaires et Traitements	9 531 808	9 885 097	10 024 304	10 570 159	11 066 344	16,1%
Charges sociales	4 273 834	4 167 567	4 320 506	4 377 096	4 484 280	4,9%
Dotations aux amort. sur immo.	381 777	407 319	374 846	288 922	198 787	-47,9%
Dotation aux prov. Sur actif circulant	3 956	2 962	2 839	3 713	1 143	-71,1%
Dotation aux prov. Pour risques et charges	154 369	92 030	111 957	147 996	150 002	-2,8%
Autres charges	5 295	4 554	8 713	22 577	3 905	-26,3%
CHARGES D'EXPLOITATION	22 191 921	22 557 664	22 795 555	23 402 968	23 695 689	6,8%

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève que les charges d'exploitation de la STCLM ont progressé de 6,8 % en raison d'un accroissement des dépenses de personnel. Cette progression se justifie par le développement de l'offre kilométrique et donc par la nécessité d'augmenter les effectifs. Ceux-ci ont effectivement progressé de 6,6 %. Toutefois, il peut être constaté que les dépenses de personnel ont progressé en pourcentage deux fois plus que le nombre de salariés. Ainsi, le coût moyen annuel d'un agent est passé de 43 519 € en 2013 à 45 723 € en 2017. Par ailleurs, il convient de préciser que les charges de personnel de la STCLM sont minorées des effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) s'élevant, pour 2017, à 690 605 €. D'autre part, la productivité appréciée selon le ratio kilomètre/conducteur a progressé de 1,7 %, s'élevant à 20 897 Km en 2013 et à 21 269 Km en 2017.

Tableau n° 23 : Evolution des effectifs et des dépenses de personnel (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Effectif au 31/12	320	327	343	337	341	6,6%
<i>dont cadres</i>	5	6	6	6	6	20,0%
<i>techniciens</i>	26	27	29	28	28	7,7%
<i>dont conducteurs</i>	246	251	264	262	266	8,1%
<i>dont ouvriers</i>	16	16	17	16	16	0,0%
<i>dont employés</i>	27	27	27	25	25	-7,4%
Dépenses personnel (salaires + charges sociales)	13 805 642	14 052 664	14 344 810	14 947 255	15 550 624	12,6%
<i>Coût annuel par agent</i>	<i>43 143</i>	<i>42 975</i>	<i>41 822</i>	<i>44 354</i>	<i>45 603</i>	<i>5,7%</i>

Sources : Comptes sociaux ; rapports du commissaire aux comptes

NOTA : Dans la mesure où les chiffres des effectifs diffèrent¹⁶ entre les rapports du CAC et les rapports d'activité, ce sont les effectifs apparaissant dans les comptes sociaux qui ont été retenus.

La progression des charges d'exploitation à +6,8 % est directement liée à celle de la masse salariale qui pèse à hauteur de 63 % dans les coûts d'exploitation (hors personnel mis à disposition).

3.3 Des produits d'exploitation majoritairement issus de la contribution financière forfaitaire

Entre 2013 et 2017, les produits d'exploitation ont progressé de 7,5 % sous l'effet de l'augmentation, à hauteur de 11,9 %, de la contribution financière forfaitaire versée par la CALM. Celle-ci représente une part de plus en plus importante dans l'ensemble des produits d'exploitation : de 71,5 % en 2013, elle correspond en 2017 à 74,4 % des produits. Prévue par le contrat de DSP pour permettre à la STCLM de faire face aux sujétions de service public imposées par l'autorité délégante, elle correspond à la différence entre :

- le montant des charges sur lequel le délégataire s'est engagé pour exécuter l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues dans les documents contractuels ;
- le montant des recettes sur lequel le délégataire s'est engagé.

La contribution forfaitaire est actualisée, d'une part, mécaniquement en fonction de l'évolution des indices économiques qui reflètent l'activité du transport urbain selon la nature des coûts (salaires, énergies, prix) et des recettes (évolution des tarifs) et, d'autre part, par voie d'avenant selon les modifications apportées à l'offre commerciale. Peuvent également impacter son montant : l'intéressement sur les excédents aux engagements de recettes, et les pénalités pour non-conformité à la convention. Néanmoins, ces deux derniers facteurs n'ont pas trouvé à

¹⁶ Le commissaire aux comptes calcule les effectifs au 31 décembre tandis que les bilans sociaux retiennent la moyenne par année.

s'appliquer durant la période contrôlée (excepté en 2013). Ainsi, la contribution forfaitaire a surtout été impactée par les différents avenants à la DSP accompagnant l'évolution de l'offre et les ajustements économiques.

Tableau n° 24 : Evolution de la contribution financière forfaitaire (en K€)

	2013	2014	2015	2016	2017
Contribution forfaitaire	14 892	15 076	14 937	14 714	14 590
Avenants	0	115	434	1 520	1 597
Correction économique	610	679	737	740	1 233
Intéressement recettes	-7	0	0	0	0
TOTAL	15 495	15 870	16 108	16 974	17 420

Source : Rapports au délégataire

En revanche, le chiffre d'affaires diminue de 7,7 % au cours de la période sous revue. Dès lors, en 2017, il ne représente plus que 22,6 % des produits d'exploitation contre 26,4 % en 2013. Les recettes de l'exploitation (titres payés par les usagers et contribution financière forfaitaire) du réseau confié à la STCLM par la CALM représentent en 2017 plus de 90 % du chiffre d'affaires. S'y rajoutent des ventes et prestations diverses¹⁷ liées à cette exploitation, les recettes publicitaires, ainsi que des ventes de services spéciaux.

Tableau n° 25 : Recettes des services spéciaux réalisés pour la Ville de Limoges

Année	Montant € HT
2013	351 525,22
2014	344 635,38
2015	329 130,35
2016	196 699,80
2017	0,00

Source : rapport délégataire

Même si les recettes du réseau ont diminué de 2,6 % entre 2013 et 2017, la principale cause de la perte de chiffre d'affaires relève de la chute des produits issus des ventes de services hors DSP (- 92,6 %). Ces services étaient en particulier effectués pour la ville de Limoges.

¹⁷ Il s'agit notamment de la vente de cartes sans contact, des frais de gestion des prélèvements des abonnés ou encore des frais d'impayés facturés.

Tableau n° 26 : Ventilation du chiffre d'affaires (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Recettes réseau	5 149 504	5 180 616	5 140 115	4 977 030	5 016 499	-2,6%
Services occasionnels et contractuels	372 317	366 712	387 910	251 388	27 725	-92,6%
Ventes et prestations diverses	166 690	150 763	192 463	201 046	210 111	26,0%
Recettes publicitaires	115 003	107 861	121 710	100 253	100 301	-12,8%
TOTAL	5 803 514	5 805 952	5 842 198	5 529 717	5 354 636	-7,7%

Sources : Comptes sociaux ; rapports du commissaire aux comptes

Concernant les recettes du réseau, leur diminution s'explique essentiellement par l'effet « prix » dès lors que la fréquentation des lignes exploitées par la STCLM a globalement augmenté (soit + 8,9 %). En effet, le prix moyen du trajet a chuté de 0,38 € en 2013 à 0,33 € en 2017 à la suite de la mise en place en 2016 d'une grille tarifaire¹⁸ plus favorable aux usagers adoptée par le conseil communautaire de la CALM.

Dans la mesure où les recettes commerciales diminuent alors que les charges d'exploitation augmentent, le taux moyen de couverture des dépenses par les recettes commerciales se dégrade. Ainsi, de 31,2 % en 2013, il s'élève à 27,2 % en 2017.

Au cours de la période contrôlée le taux de couverture moyen des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires s'est dégradé, traduisant ainsi une moindre contribution des usagers au service des transports urbains de la communauté urbaine. Pour autant, il demeure supérieur à la moyenne des réseaux comparables relevée par l'UTP en 2016, soit 21,9 %.

¹⁸ Lancée en juillet 2016, cette nouvelle gamme tarifaire comprend : une hausse du titre unitaire vendu à bord : 1,30 € → 1,50 € ; un tarif d'abonnement annuel à 90 € pour les moins de 26 ans (au lieu de 196 € précédemment) ; la fin de la gratuité pour les seniors au-delà d'un plafond de ressources.

Tableau n° 27 : Evolution de la fréquentation et du prix moyen

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Chiffre d'affaires € HT	5 803 514	5 805 952	5 842 198	5 529 718	5 354 636	-7,7%
dont titres à tarification préférentielle € HT	410 308	427 906	370 005	364 375	420 861	2,6%
<i>Fréquentation - Effet volume</i>						
Fréquentation (validations)	14 589 831	14 781 729	15 019 977	15 307 892	15 885 331	8,9%
dont titres à tarification préférentielle	3 405 064	3 448 508	3 451 470	3 495 700	3 996 920	17,4%
<i>Prix moyen - Effet prix</i>						
Prix moyen trajet	0,38	0,4	0,36	0,34	0,33	-13,2%
Moyenne UTP	0,42	0,41	0,41	0,4	N.C.	

Source : Rapports au délégataire

Les produits d'exploitation (chiffre d'affaires et contribution financière forfaitaire) de la STCLM ont progressé de 7,5 % grâce à l'augmentation de la contribution financière forfaitaire versée par la CALM (+11,9 %), compensant ainsi la perte de chiffre d'affaires de 7,7 %. De plus, l'évolution du prix moyen des trajets creuse l'écart avec la moyenne relevée par l'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) qui s'établissait en 2016 à 0,40 € en dessous de cette moyenne.

3.4 Un équilibre bilanciel fragile

Les relations financières¹⁹ liant la STCLM et le délégant privent de pertinence l'analyse des ratios financiers issus du bilan. Néanmoins, il peut être observé une dégradation de l'équilibre bilanciel de la SEM au cours de la période contrôlée.

En effet, alors qu'elle disposait d'une trésorerie confortable en début de période correspondant à plus d'un mois de charges d'exploitation, cette dernière décroît de manière continue jusqu'à représenter à peine plus de six jours de charges au 31 décembre 2017.

¹⁹ Notamment la prise en charge par la CULM de plus de 90 % des investissements nécessaires à l'exploitation du service des transports urbains, et le versement à la STCLM d'une contribution financière forfaitaire correspondant à près de trois quart de ses produits d'exploitation.

Tableau n° 28 : Détermination et équilibre des ratios bilanciers (en €)

<i>Au 31 décembre</i>	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Evolution</i>
Fonds propres	873 880	754 262	661 249	537 067	482 044	-38,5%
Dettes à long terme (+)	451	179 732	143 527	1 352 688	280 544	-
Provisions pour risques et charges (+)	154 369	92 030	111 957	147 996	150 002	-4,1%
Capitaux permanents (=)	1 028 700	1 026 024	916 733	2 037 751	912 590	98,1%
Actif immobilisé net (-)	1 171 796	1 196 157	1 100 130	940 318	782 398	-19,8%
Fonds de roulement (=)	-143 096	-170 133	-183 397	1 097 433	130 192	-866,9%
Stock+créances+régularisations	3 276 310	3 812 485	4 398 575	5 820 031	8 328 367	77,6%
Dettes court terme+régularisations (-)	6 004 136	5 314 295	6 063 506	5 995 326	8 596 863	-0,1%
Besoin en fonds de roulement (=)	-2 727 826	-1 501 810	-1 664 931	-175 295	-268 496	-93,6%
Disponibilités	2 584 729	1 331 677	1 481 535	1 272 728	398 687	-50,8%
Découverts bancaires (-)	-	-	-	-	-	-
Trésorerie (=)	2 584 729	1 331 677	1 481 535	1 272 728	398 687	-50,8%
TOTAL BILAN	7 032 835	6 340 319	6 980 240	8 033 077	9 509 452	14,2%

Sources : Comptes sociaux ; calculs CRC

Si le fond de roulement de la SEM s'améliore dans la mesure où il redevient positif en 2016, sa restauration demeure fragile dès lors que les capitaux propres ont diminué de plus d'un tiers depuis 2013 sous l'effet de réserves cumulées faibles et fortement impactées par les deux derniers résultats déficitaires. L'amortissement des subventions d'investissement perçues entre 2006 et 2012 a également accru cette diminution des fonds propres.

Le cycle d'exploitation a aussi été impacté en cours de période par l'entrée en vigueur du CICE. En effet, la STCLM est bénéficiaire du CICE depuis 2013. Conformément aux textes en vigueur, des engagements ont été pris dans les domaines de l'investissement, l'activité et l'emploi. Le résultat fiscal de l'entreprise étant faible, la créance du CICE n'a pas pu s'imputer sur un résultat fiscal important. Dès la première année, la STCLM a réclamé le remboursement de cette créance. La société étant détenue majoritairement par des personnes morales, elle n'est éligible au remboursement qu'au bout de trois années complètes. Ce décalage de trois ans, entre les décaissements de chaque exercice et le délai de perception, a engendré une dégradation de la trésorerie. Le premier remboursement étant intervenu en mars 2017 pour l'année 2013, la situation devrait s'améliorer progressivement.

La chambre régionale des comptes constate une dégradation ponctuelle de la trésorerie de la société sous l'effet d'un décalage de perception du CICE.

3.5 La contribution de la sous-traitance à l'équilibre global

Il n'y a pas de procédure ni de critères chiffrés spécifiques permettant d'analyser la rentabilité d'une sous-traitance des lignes rurales. Celle-ci pourrait être définie en intégrant à la fois les critères techniques et les critères financiers pour apporter une meilleure visibilité au conseil d'administration et au délégataire.

Deux critères techniques apparaissent essentiels :

- l'étroitesse ou le caractère très accidenté de la voirie (ex : ligne 34, 39 et 46), puisque les véhicules TCL de type urbain nécessitent une voirie plus large et davantage d'aménagements (girations, bas-côté...) que les véhicules interurbains, plus adaptables ;
- la capacité d'accueil du véhicule : la STCLM ne dispose que de très peu de véhicules de petites capacités. Ainsi, lorsque la demande est identifiée comme faible ou modérée (ligne 39), plutôt que de mobiliser un véhicule standard de capacité trop importante, il est intéressant de faire appel à un sous-traitant avec un véhicule de petite capacité. A l'inverse, si la demande est forte, la sous-traitance ne sera pas envisagée puisque l'utilisation d'un car à la place d'un bus urbain réduit la capacité d'accueil de façon non négligeable (une cinquantaine de places contre 80 environ). L'exemple du renfort mis en place tous les matins sur la ligne 26 pour prendre en charge les usagers démontre les limites de la sous-traitance dans les cas de fréquentation soutenue.

Ils peuvent être complétés par des critères financiers :

- le coût kilométrique d'un véhicule de petite capacité est plus faible qu'un bus standard ;
- certaines lignes du réseau engendrent des temps de pause payés importants (comme sur la ligne Ex1) ou desservent des communes très éloignées du dépôt (comme sur la ligne 26 de Peyrilhac) générant ainsi des temps de trajet « haut-le-pied » considérables. Ces coûts pourraient être réduits par un sous-traitant stationnant ses véhicules à proximité de la commune concernée.

Il apparaît que la sous-traitance permet d'exploiter certaines lignes moins fréquentées avec un coût au kilomètre très sensiblement inférieur. Ainsi, la comptabilité analytique de la société permet de rapprocher les coûts totaux prévus au contrat tous postes confondus (roulage, conduite, structure) pour l'année 2017²⁰ des kilomètres effectués : le ratio coût²¹ par kilomètre des lignes exploitées directement par la STCLM est de 4,23 € par kilomètre.

²⁰ Soit 23 178 827 € pour 5 157 000 km

²¹ Le mode de calcul du coût au kilomètre utilise le coût réel d'exploitation, d'autre part, le calcul du coût au kilomètre exclut les coûts et les kilomètres de la sous-traitance.

Tableau n° 29 : Évolution annuelle de la sous-traitance des lignes régulières

	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017
Coût annuel de la sous-traitance € HT	844 269	658 113	628 492	741 349	885 402
Nombre de lignes sous-traitées au 31/12	7	5	5	8	9
Fréquentation	220 078	141 743	161 329	161 394	177 911
Kilomètres parcourus	393 481	185 390	218 735	299 091	358 528

Source : SEM STCLM

Il en est déduit que le coût moyen au kilomètre s'agissant des lignes sous-traitées est de 2,47 €/kilomètre. Le coût des lignes exploitées en direct par la société est donc en moyenne de 71 % plus cher que le coût moyen des lignes sous-traitées. Une telle différence peut s'expliquer par les coûts de structure et par des coûts de main-d'œuvre plus onéreux.

Recommandation n° 6 : Réaliser une étude sur l'ensemble du réseau pour identifier les lignes ou portions de lignes qui pourraient être sous-traitées.

4 LES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET LA GESTION DU RESEAU DE TRANSPORT

Les obligations posées par la convention de délégation de service public au délégataire supposent un suivi précis d'indicateurs permettant d'apprécier la gestion du réseau de transport, mais également de les rapprocher d'indicateurs de performance de réseaux comparables.

Tableau n° 30 : Ratios permettant d'apprécier la gestion et la performance réseau

RATIOS	REEL 2013	REEL 2014	REEL 2015	REEL 2016	REEL 2017
Kilomètres / habitants	24,9	23,95	24,98	26,02	26,17
Voyages / kilomètre	2,88	2,91	2,84	2,73	2,84
Dépenses / kilomètre	4,26	4,32	4,19	4,14	4,11
Kilomètres / Conducteur	20 841	20 424	20 382	20 974	21 295
Conducteurs / véhicules	2,01	2,02	2,06	2,07	2,09

Source : SEM STCLM

La chambre régionale des comptes constate que les ratios de la STCLM sont inférieurs à la moyenne nationale pour l'offre de kilomètre par habitant : 30,5 km par habitant de moyenne pour les 42 réseaux desservant entre 100 000 et 250 000 habitants. La société de Limoges Métropole fait en revanche une meilleure performance s'agissant de la dépense par kilomètre (sous réserve de la quantification dans le ratio de l'impact des lignes sous-traitées) puisque la moyenne se situe à 4,58 €. Les kilomètres parcourus par conducteur sont légèrement plus faibles que la moyenne qui s'établit à 22 202 km.

4.1 Des objectifs de performance pour le délégataire intégrés au contrat, imprécis, non chiffrés et sans suivi

Quatre objectifs ont été fixés par le délégant au volet n° 3 du cahier des charges de la convention de délégation : maîtrise des dépenses, conquête des parts de marchés, maintenance et maîtrise des rejets polluants.

Il peut être constaté l'atteinte du premier objectif assigné au délégataire quant à la stabilisation de la dépense d'exploitation par kilomètre, puis quant à sa diminution. Le travail d'optimisation opéré par la STCLM tout au long du contrat de DSP de transport urbain a permis la diminution des dépenses de l'ordre de -3,5 % entre 2013 et 2017.

Tableau n° 31 : Evolution des dépenses par kilomètres (D/K)

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 vs 2013
D/K UTP	4,22	4,27	4,13	3,96	4,07	-3,5%

Source : STCLM

L'atteinte du second objectif de la délégation, concernant la conquête et la fidélisation d'une part croissante de déplacements intracommunautaires, est plus difficile à mesurer. Le calcul de la part de marché des transports en commun par rapport aux autres modes de transport n'est pas effectué par la STCLM car il relève plutôt du suivi du plan de déplacements urbains et de son étude sur les habitudes de déplacement des habitants et sur les modes de transport utilisés. Aussi, le suivi de la progression de l'exploitant vers cet objectif ne peut être objectivé, tout au plus existe-t-il un suivi des abonnés²².

Il n'apparaît pas véritablement d'indicateur chiffré concernant le 3^e objectif posé par la délégation de service public : la maintenance des installations et de la flotte.

S'agissant du quatrième objectif, c'est-à-dire la maîtrise des rejets nocifs, il peut être constaté qu'il n'a pas été défini d'indicateurs permettant de suivre cette maîtrise des rejets nocifs pour l'environnement par le délégataire. Certes, la STCLM dispose d'un plan de surveillance dans lequel sont insérés tous les risques de rejet vers le milieu naturel : les déchets, les fluides frigorigènes, les émissions atmosphériques, les effluents aqueux, et la pollution diffuse dans le sol, notamment s'agissant des réservoirs de carburant. Il existe également un suivi en interne de ces risques de pollution, via par exemple le registre des déchets ou au travers des analyses effectuées par un laboratoire agréé par la COFRAC. Mais il n'apparaît pas de reporting au délégant quant à la mise en œuvre de ce plan.

La chambre régionale des comptes relève que les objectifs à atteindre fixés au délégataire restent très imprécis d'un point de vue quantitatif (ordre de grandeur de la diminution de la dépense d'exploitation par kilomètre, objectif de conquête de part de marché pour le transport en commun, indicateurs chiffrés suivant les rejets dans l'environnement) ou non transmis au délégant .

²² Depuis le début de la Délégation de Service Public actuelle, on observe une augmentation des abonnés (élément de fidélisation des clients) mais c'est sensiblement différent de la conquête de part de marché. Cette augmentation peut être due à plusieurs actions engagées par la STCLM : actions marketing, commerciales et de communication ; baisse du tarif pour le titre – de 26 ans par an ; attractivité du réseau TCL via l'offre de desserte sur le périmètre de l'agglomération...

4.2 La performance liée au réseau

4.2.1 Le déficit d'offre du réseau par rapport à la moyenne

L'évolution de l'offre en kilomètres des lignes exploitées directement par la STCLM est en augmentation sensible entre 2013 et 2016 puis tend ensuite à stagner. Au kilométrage effectué sur les lignes régulières, il convient de rajouter également les kilométrages des lignes sous-traitées et des services spéciaux, notamment « Handibus ».

Tableau n° 32 : Évolution de l'offre en kilomètres (en milliers de kilomètres)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<i>Lignes régulières STCLM</i>	4 465	4 675	4 835	4 982	4 964	0,4 %

Source : SEM STCLM

On enregistre une stagnation de l'offre kilométrique avec – 0,4 % entre 2016 et 2017, essentiellement due à la réduction de l'offre pour les lignes de trolley liée aux travaux sur le quartier de la Bastide. Les lignes de bus restent stables.

La configuration actuelle du réseau ne permet plus une montée en puissance de ce dernier, tant au niveau de sa fréquentation que de sa vocation à constituer un pôle structurant pour les déplacements à l'échelle de l'aire urbaine de Limoges et de l'agglomération. La mise en œuvre de voies de circulation dédiées aux transports, complétée par le développement de pôles d'échanges centraux et périphériques, permettraient de rationaliser et d'optimiser l'ensemble de l'offre de transport collectif sur le territoire de l'agglomération. L'engagement de moyens humains et matériels supplémentaires ne peut s'effectuer sans une réflexion globale mettant au premier plan les aménagements de voirie en faveur des transports collectifs et des modes doux afin de proposer une alternative crédible à l'automobile. A ce titre, par l'intermédiaire de Limoges Métropole, la STCLM ²³ collabore avec un consultant à la construction du réseau à l'horizon 2025.

En 2017, le ratio kilomètre par habitant pour le réseau TCL est de 26,17. Il devrait progresser à terme avec les grands projets de Limoges Métropole concernant l'évolution de l'offre de transports : BHNS, restructuration du réseau, construction d'un deuxième dépôt...

²³ La STCLM a élaboré un mémoire technique s'intitulant vision 2020 qui récapitule l'état de la réflexion sur les évolutions du schéma de transport qui pourraient intervenir avec, en filigrane, la constitution progressive d'un réseau cible à plus long terme.

La chambre régionale des comptes constate que l'offre kilométrique par habitant se situe à un niveau inférieur (de l'ordre de 16 %) à celui de la moyenne nationale des réseaux comparables.

4.2.2 La vitesse commerciale

La vitesse commerciale²⁴ du réseau est « *calculée comme le quotient de la somme des kilomètres commerciaux de l'ensemble des lignes par la somme des temps commerciaux de l'ensemble des lignes en période scolaire de fin d'année civile* » (article 24.1 de la convention).

La vitesse moyenne des lignes du tableau ci-dessous ne comprend que celles exploitées directement par le délégataire. Sont donc exclues les lignes sous-traitées. Pour l'année 2017, la vitesse commerciale progresse à 18,5 Km/h. La vitesse commerciale des lignes de trolleybus reste stable à 13,76 Km/h.

Tableau n° 33 : Évolution de la vitesse commerciale

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Vitesse commerciale</i>	17,62	17,96	18,53	18,19	18,5	18,47
<i>Vitesse « haut le pied²⁵ »</i>	14,48	14,92	18,53	15,04	15,32	15,3

Source : SEM STCLM

Il convient de noter une erreur dans les données communiquées par la société pour l'année 2015 : par définition, la vitesse « haut-le-pied » ne peut être égale à la vitesse de production.

²⁴ La vitesse commerciale d'une ligne de transport public est la vitesse telle qu'elle est perçue par les voyageurs qui la parcourent ; c'est une moyenne pondérée des vitesses réellement atteintes sur les différents tronçons, mais qui prend aussi en compte les temps d'arrêts aux stations, les temps d'accélération et de décélération. La vitesse commerciale est un élément essentiel de l'attractivité d'une ligne de transport public.

²⁵ Le haut-le-pied est une expression utilisée pour désigner tout déplacement non commercial d'un véhicule sur le réseau, en raison de contraintes d'exploitation. Un parcours haut-le-pied n'apporte aucune recette commerciale, tout en générant des coûts de fonctionnement (consommation de carburant). La gestion des trajets des véhicules et le « graphiquage » des parcours visent principalement à minimiser les distances haut-le-pied (à vide) par rapport aux distances commerciales (en ligne).

Tableau n° 34 : Vitesse commerciale par ligne

Lignes (exploitées à compter de sept. 2018)	Vitesse Moyenne (km/h)	Lignes (exploitées à compter de sept. 2018)	Vitesse Moyenne (km/h)	Lignes (exploitées à compter de sept. 2018)	Vitesse Moyenne (km/h)
1	12,24	20	19,91	36	21,17
2	13,22	21	25,07	37	23,69
4	14,81	22	22,26	38	30,29
5	13,73	24	21,72	39	32,96
6	14,58	25	19,03	41	13,91
8	18,04	26	37,18	44	25,42
10	18,94	28	18,49	46	29,17
12	20,74	29	30,08	52	21,26
14	21,19	30	30,44	61	19,5
15	27,76	31	34,09	62	29,61
16	22,96	32	24,68	63	25,34
17	26,69	34	28,68	65	23,92
18	27,74	35	18,88	EX1	44,9
				Total général	18,64

Source : SEM STCLM

La chambre régionale des comptes constate que la vitesse moyenne par ligne enregistre de grandes variations. On enregistre logiquement la vitesse la plus élevée sur la ligne express EX1 avec presque 45 km/h. Les autres lignes présentent des vitesses variant de 12 km/h à 30 km/h.

4.3 La performance liée à la relation « clientèle »

4.3.1 La fréquentation

Selon la direction de la société, la fréquentation a été favorisée par le lancement, en juillet 2016, d'une gamme tarifaire plus attractive pour les moins de 26 ans.

Tableau n° 35 : Tableau de l'évolution de la fréquentation

	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017
Chiffre d'affaires € HT	5 803 514	5 805 952	5 842 198	5 529 718	5 354 636
dont titres à tarification préférentielle € HT	410 308	427 906	370 005	364 375	420 861
Fréquentation (validations)	14 589 831	14 781 729	15 019 977	15 307 892	15 885 331
dont titres à tarification préférentielle	3 405 064	3 448 508	3 451 470	3 495 700	3 996 920

Source : SEM STCLM

La SEM alimente chaque année avec ses données l'enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (TCU) conjointe entre le CERENA²⁶, le GART²⁷ et l'UTP²⁸, intégration qui permet de comparer la fréquentation des différents réseaux. Il faut noter que le développement et l'utilisation du réseau des transports en commun de Limoges restent inférieurs à ceux de nombre d'autres agglomérations de même taille. Toutefois, la fréquentation a sensiblement augmenté pour atteindre en 2018 près de 16 000 000 de voyages, ce qui représente une augmentation sensible par rapport à la situation relative de la fréquentation constatée²⁹ en 2007.

La chambre régionale des comptes constate une fréquentation relative moindre mais se rapprochant des chiffres de villes comparables. À ce jour, le règlement des problèmes de saturation des lignes s'effectue par des mesures de renforts ponctuels.

Cette observation s'explique, selon la direction, par une place moindre accordée aux voies réservées aux bus, à une faible amplitude d'horaires (les bus roulent entre 6h et 20h30, et il n'existe que deux lignes de nuit qui ne fonctionnent plus après 0h30). Le temps d'attente entre deux véhicules reste souvent long, en général entre 10 et 15 minutes pour la majorité des

²⁶ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

²⁷ Groupement des autorités responsables de transport (GART)

²⁸ Union des transports publics et ferroviaires (UTP)

²⁹En 2007, avec une fréquentation de 35 000 voyageurs par jour, Limoges se place loin derrière Tours et Caen (71 000 passagers par jour), Besançon (66 000 passagers), Aix-en-Provence (52 000 passagers), et se situe presque au même niveau que La Rochelle (31 000 passagers), pourtant peuplée de seulement 77 000 habitants.

lignes. Les tarifs pratiqués (1,30 euro pour un billet simple, avec la possibilité d'emprunter une correspondance durant une période n'excédant pas une heure) sont élevés par rapport à ceux observables dans de nombreuses autres agglomérations similaires.

Par ailleurs, il n'existe aucun bus à haut niveau de service, et les lignes 10 et 8, seules à posséder des véhicules articulés, sont régulièrement saturées. Les problèmes de saturation des lignes 10 et 8 sont notamment constatés par le biais des réclamations-clients. Ces réclamations font l'objet d'un suivi statistique en interne permettant, le cas échéant, de proposer à Limoges Métropole des adaptations de services. Des adaptations ont pu être opérées pour l'année 2018 sur les lignes 10 et 8.

Tableau n° 36 : Evolution de la fréquentation et du prix moyen

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Chiffre d'affaires € HT	5 803 514	5 805 952	5 842 198	5 529 718	5 354 636	-7,7%
dont titres à tarification préférentielle € HT	410 308	427 906	370 005	364 375	420 861	2,6%
<i>Fréquentation - Effet volume</i>						
Fréquentation (validations)	14 589 831	14 781 729	15 019 977	15 307 892	15 885 331	8,9%
dont titres à tarification préférentielle	3 405 064	3 448 508	3 451 470	3 495 700	3 996 920	17,4%
<i>Prix moyen - Effet prix</i>						
Prix moyen trajet	0,38	0,4	0,36	0,34	0,33	-13,2%
<i>Moyenne UTP</i>	<i>0,42</i>	<i>0,41</i>	<i>0,41</i>	<i>0,4</i>	<i>N.C.</i>	

Source : Rapports du délégataire

Une étude réalisée par TRANSDEV sur le réseau des transports en commun de Limoges Métropole a posé plusieurs diagnostics en termes de tarification, et notamment le fait que les tarifs pratiqués ne tiennent pas compte de la progression des revenus selon l'âge. La gamme tarifaire proposée était dès lors peu rémunératrice. Les pistes proposées pour optimiser la nouvelle grille tarifaire n'ont pas été suivies par le délégant, seule autorité légitime pour fixer la politique tarifaire conformément au contrat de délégation.

La chambre régionale des comptes constate que l'augmentation de la fréquentation due à la nouvelle tarification n'a été en 2018 que de 0,6 % au lieu des 3,4 % projetés. Cette moindre fréquentation combinée avec une diminution du prix moyen du trajet induit une diminution du chiffre d'affaires. L'évolution du prix moyen des trajets creuse l'écart avec la moyenne relevée par l'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) et s'établissait en 2016 à 0,40 € en dessous de cette moyenne.

4.3.2 Le suivi du confort des voyages

Le confort des voyages pour les passagers est suivi de différentes manières par la STCLM : par les courriers des clients traités dans les réclamations, par les observations « terrain » remontées par les équipes de vérificateurs, par des études marketing. Cependant, l'attention apportée à celui-ci pourrait progresser. Il doit être par exemple souligné que dans les

études récentes commandées par la société, le critère « temps d'attente aux arrêts » a été supprimé. L'argument considérant que « *ce critère est trop dépendant de l'instant où est réalisée l'enquête (matin, milieu d'après-midi ou soir) : sur une même ligne la fréquence diffère suivant le moment de la journée* » ne paraît pas recevable, puisque des comparaisons peuvent être effectuées d'une année sur l'autre en comparant les mêmes lignes au même moment de la journée, selon le principe de la permanence des méthodes.

Dans les études plus récentes, le critère « densité de l'affluence dans les bus » se nomme « affluence à l'intérieur des véhicules ». Ce critère est mentionné aux pages 10, 22, 34, 35 et 42 du rapport de satisfaction de 2018 réalisé par TRANSDEV. Il convient de constater que les études comparées issues de ce rapport attestent du caractère perfectible s'agissant des trajets en bus. Pour un certain nombre de critères, Limoges occupe la dernière place : le confort debout pendant le voyage, l'occupation du véhicule, les odeurs à bord des bus ... il s'agit là certainement d'un point d'attention important, source potentielle d'une attractivité des transports en commun améliorée.

La chambre régionale des comptes invite la société à réaliser des études spécifiques d'appréciation du confort par les clients du réseau de transport en commun de Limoges Métropole

4.3.3 La lutte contre la fraude

S'agissant de la lutte³⁰ contre la fraude, les chiffres sont satisfaisants. La société a augmenté son taux de contrôle renforcé, passant de 2,19 % en 2013 à 3,20 % en 2017. Ces résultats sont assurément liés à l'impact du nouveau système billettique (lancé en 2009) et d'une nouvelle gamme tarifaire sur la validation : les abonnements permettent des voyages illimités ce qui a pour incidence que la fraude atteint des niveaux très faibles. Une enquête fraude, réalisée en fin d'année 2018, a confirmé d'ailleurs ces bons résultats.

³⁰ Trois voyages en situation irrégulière sur 4 correspondent à de la fraude dure. Par contre, certains cas de non validité sont en nette progression : l'absence de titre, la carte usurpée ou encore la non validation de la carte chargée d'un abonnement. Cela varie selon le type de jour mais, dans l'ensemble, les catégories les plus fraudeuses sont les scolaires, les demandeurs d'emploi, les « moins de 18 ans », les « 26-39 ans », les utilisateurs réguliers ou occasionnels du réseau et les déplacements les plus propices à la fraude sont ceux réalisés entre le domicile et les loisirs et ceux effectués entre le domicile et les courses.

Tableau n° 37 : Chiffres clés de la lutte contre la fraude

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Clients contrôlés</i>	233 521	236 863	320 744	410 591	432 009	443 169	486 691
<i>Nombre d'indemnités forfaitaires</i>	1 008	867	1 307	1 740	1 986	2 383	2 472
<i>Recettes IF en €</i>	12 356	12 353	12 664	14 389	17 409	23 528	25 016
<i>Véhicules verbalisés (stationnement gênant)</i>	99	115	74	29	5	0	0
<i>Taux de fraude apparent</i>	0,43 %	0,37 %	0,41 %	0,42 %	0,45 %	0,54 %	0,40%
<i>Taux de recouvrement</i>	26,21 %	25,43 %	22,78 %	16,90 %	18 %	32,50%	45 %

Source : SEM STCLM

En matière de taux de recouvrement des amendes, on note également une amélioration sensible. En 2015 cette tâche a été déléguée à la police municipale. Depuis 2016, des frais de présentation de 5 € sont réclamés aux clients qui ne peuvent présenter leur titre dans le bus et doivent se rendre à l'agence commerciale pour régulariser leur situation. En 2017, le taux de recouvrement a progressé grâce aux frais de présentation mis en place en juillet 2016. Ce nouveau dispositif, en plus d'être dissuasif pour le contrevenant récidiviste, a permis d'augmenter de 27 % les dossiers recouverts.

Enfin, diverses mesures ont été prises pour renforcer la sécurité dans les transports notamment au travers de la convention de partenariat signée avec la ville de Limoges et la direction départementale de la sécurité publique de la Haute-Vienne. Pour la sécurité des personnes et des biens, tous les véhicules de la STCLM sont placés sous vidéoprotection. Un pictogramme l'annonce à la montée dans le véhicule. Les enregistrements sont utilisés en cas d'agression sur le personnel de la STCLM ou à la demande de la Police Nationale. La présence de caméras³¹ dans les véhicules permet de restreindre les agressions envers le personnel de l'entreprise, d'éviter des altercations entre les clients et de limiter les dégradations sur le matériel roulant.

³¹Les enregistrements sont traités conformément à la loi informatique et libertés n° 78-17 du 6 janvier 1978 et du règlement général de protection des données issu du règlement UE 2016/679 du 27 avril 2016 applicable depuis le 25 mai 2018.

La chambre régionale des comptes constate des résultats satisfaisants en matière de lutte contre la fraude et de sécurité des voyageurs.

4.3.4 L'amélioration de la relation client

Un « tableau de bord service exploitation » suit les statistiques d'incidents.

Les réclamations écrites sont prises en compte par la STCLM et enregistrées informatiquement afin de les traiter sous 15 jours. Le traitement de la réponse est effectué par chaque service. Les réponses sont systématiquement lues puis validées par le directeur général. Les sujets sont classés en neuf thématiques : demande de factures/justificatifs, demande de remboursement du titre, règlementation du réseau, comportement conducteur, horaires/fréquence/desserte, site internet, informations commerciales, problème matériel roulant, divers. Un suivi mensuel du traitement des réclamations est effectué en comité de direction afin d'évaluer une tendance et vérifier le respect de temps de réponse dans le cadre de la certification ISO 9001 attribuée à l'entreprise. L'écoute client voyageur est prise en compte par la STCLM via différents supports :

- réclamation écrite : courrier envoyé par le client traité en 15 jours maximum ;
- réclamation mail : envoyée via internet et traitée sous 15 jours maximum ;
- oralement : lors de présence terrain avec l'agence de vente mobile ou par téléphone, la réponse est donnée immédiatement et si le sujet est sensible, l'information est remontée aux chefs de service ;
- réseaux sociaux : via la page Facebook, les internautes laissent des commentaires auxquels il est répondu dans les 24h.

De plus, il a été procédé en interne à l'identification synthétique des besoins en billettiques qui ne sont pas aujourd'hui pourvus. Des besoins quantitativement importants ont été évoqués et sont récapitulés en annexe 3. Interrogée, la société a admis que l'intégration des fiches actions dans le rapport du délégué, à la demande du délégué, était opportune.

Recommandation n° 7 : Hiérarchiser les besoins identifiés pour la fonction billettique et élaborer un plan d'action pour les plus prioritaires.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les avenants à la convention	68
Annexe n° 2. Evolution des V/K, par ligne, pour 2017	70
Annexe n° 3. Liste des attentes des clients en matière de billetterie.....	71

Annexe n° 1. Les avenants à la convention

- **Avenant n° 1 signé le 20 février 2014**
 - **Modification du cahier des charges :**
 - Création de la ligne 45 (Limoges-Verneuil),
 - Adaptation de la ligne 61 (navette Panazol),
 - Suppression de la ligne 40 (Churchill-Panazol),
 - Adaptation de la ligne 35 (Churchill-Feytiat).

 - **Modification des termes de la convention :**
 - Raccordement d'indices INSEE,
 - Modification de la législation fiscale avec l'intégration du CICE (Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi) et son affectation,
 - Actualisation des tarifs 2013,
 - Incidence financière.

- **Avenant n° 2 signé le 20 janvier 2015**
 - **Modification du cahier des charges :**
 - Modification de la desserte de la commune d'Isle,
 - Desserte de la commune de Couzeix,
 - Offre Petites Vacances scolaires sur la ligne 62,
 - Modification de la ligne TELOBUS 19,
 - Modification de la desserte sur le secteur Nord de Limoges,
 - Offre complémentaire TELOBUS 42,
 - Modification de la ligne 30,
 - Offre complémentaire TELOBUS 45,
 - Offre complémentaire HANDIBUS (6^{ème} véhicule).

 - **Modification des termes de la convention**
 - Suppression de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés.

- **Avenant n° 3 signé le 5 février 2016**
 - **Modification du cahier des charges :**
 - Amélioration de la desserte de Couzeix (Zi Océalim),
 - Evolution de l'offre de Rilhac-Rancon (ligne 29 & 30),
 - Renfort sur la commune de Peyrilhac,
 - Départs supplémentaires sur la ligne 18 Beaune / Bonnac.

- **Avenant n° 4 signé le 4 février 2016**
 - **Modification du cahier des charges :**
 - Fin du titre « Tarif Préférentiel 1 an ».
 - Modification de la gamme tarifaire.

- **Avenant n° 5 signé le 14 décembre 2016**
 - **Modification du cahier des charges :**
 - Création de la ligne EX1 (Veyrac Bourg),
 - Création de la ligne EX2 (Aureil Ancienne Gare),
 - Modification de l'offre de transport à la demande,
 - Audit énergétique,
 - Raccordement d'indices INSEE,
 - Enquête Origines/Destinations avancée d'une année,
 - Echéance de paiement des acomptes de contribution forfaitaire.

- **Avenant n° 6 signé le 30 juin 2017**
 - **Modification du cahier des charges :**
 - Impact financier de la répartition des kilomètres par type de véhicule.
 - **Modification des termes de la convention :**
 - Impact de la nouvelle gamme tarifaire.

- **Avenant n° 7 signé le 12 janvier 2018**
 - **Modification du cahier des charges :**
 - Ligne EXpress 2 Aureil : réduction de la capacité du véhicule,
 - Création de la ligne 39 (Montjovis – Chaptelat),
 - Création de la ligne 67 (Isle Les Champs - Isle Mérignac),
 - Création d'une desserte TELOBUS sur Rilhac-Rancon,
 - Renfort de la ligne 37,
 - Modification des rabattements des lignes 34 et 46,
 - Impact financier de la répartition des kilomètres par type de véhicule.
 - **Modification des termes de la convention :**
 - Impact de la nouvelle gamme tarifaire,
 - Evolution de la documentation commerciale,
 - Evolution du logiciel des bornes de rechargement,
 - Rénovation des essieux des trolleybus Cristalis.

Annexe n° 2. Evolution des V/K, par ligne, pour 2017

	Ligne 1	Ligne 2	Ligne 4	Ligne 5	Ligne 6	Ligne 8	Ligne 10	Ligne 12	Ligne 14	Ligne 15	Ligne 16	Ligne 17	Ligne 18	Ligne 20
KILOMETRES	263 359	259 417	280 523	255 424	289 828	491 532	655 354	181 871	98 040	40 499	68 058	57 192	113 841	373 488
VOYAGES	1 479	1 505	1 640 407	1 387 875	1 526 260	2 285 084	2 856 355	319 349	156 144	13 228	100 689	56 185	92 995	1 090 050
V/K	5,6	5,8	5,8	5,4	5,3	4,6	4,4	1,8	1,6	0,3	1,5	1,0	0,8	2,9

	Ligne 21	Ligne 22	Ligne 24	Ligne 25	Ligne 26	Ligne 28	Ligne 29	Ligne 30	Ligne 31	Ligne 32	Ligne 34	Ligne 35	Ligne 36	Ligne 37
KILOMETRES	64 873	25 783	29 752	25 730	58 505	9 778	54 204	95 263	10 517	37 166	58 214	78 829	53 048	85 539
VOYAGES	79 375	49 104	26 396	39 377	30 025	28 956	18 392	31 800	9 988	30 936	42 282	125 080	86 929	119 426
V/K	1,2	1,9	0,9	1,5	0,5	3,0	0,3	0,3	0,9	0,8	0,7	1,6	1,6	1,4

	Ligne 38	Ligne 39	Ligne 41	Ligne 44	Ligne 46	Ligne 61	Ligne 62	Ligne 63	Ligne 64	Ligne 65	Ligne 67	Ex 1	Ex2	TOTAL
KILOMETRES	10 297	5 882	14 563	8 197	17 592	33 844	30 696	25 158	31 472	76 914	3 783	46 279	23 075	4 443
VOYAGES	5 471	4 491	17 785	13 528	9 746	33 280	13 597	6 090	6 383	34 279	70	6 296	1 178	379
V/K	0,5	0,8	1,2	1,7	0,6	1,0	0,4	0,2	0,2	0,4	0,0	0,1	0,1	15 380
														282
														3,5

	Ligne d1	Ligne d4	Ligne d5	Ligne d8	Ligne d10	TOTAL
KILOMETRES	21 199	22 016	20 899	30 640	79 947	174 701
VOYAGES	52 549	49 018	31 884	90 872	156 449	380 772
V/K	2,5	2,2	1,5	3,0	2,0	2,2

MOIS	VOYAGES	KILOMETRES	V/K
janvier	1 509	426 254	3,54
février	1 285	377 788	3,40
mars	1 581	434 824	3,64
avril	1 202	371 510	3,24
mai	1 342	389 139	3,45
juin	1 235	399 799	3,09
juillet	902 819	317 279	2,85
août	825 182	298 948	2,76
septembre	1 499	402 537	3,72
octobre	1 509	408 880	3,69
novembre	1 493	394 319	3,79
décembre	1 374	396 803	3,46
Total de l'année :	15 761	4 618 080	3,41

Annexe n° 3. Liste des attentes des clients en matière de billetterie

- Utilisation du « m-ticket » par téléphone ou SMS,
- Titre glissant (sur la journée, un horaire, ...),
- Vente en ligne : Web responsive, moins de clic et intuitif, modification des informations personnelles par le client (mail, adresse, téléphone, ...), impression de la facture en ligne, suivi des ventes avec la possibilité de réimprimer une ancienne facture, information sur la date de naissance (détection des mineurs), possibilité de créer un compte avec un envoi de justificatifs (validation en back office),
- Lors d'un achat quelconque sur le réseau, une facture est automatiquement envoyée par mail,
- Information de la fin de validité d'un titre par mail et/ou SMS,
- Intermodalité plus efficace (Velim, conseil général, ...),
- Paiement à bord,
- Un logiciel de caisse performant (champs postaux intégrés, CA centralisés, table des recettes, prélèvements comme mode paiement, ...),
- Borne de rechargement (CB, sans contact),
- Possibilité de suspendre un titre et un paiement (pour des stages, vacances, ...),
- Possibilité de suspendre automatiquement une carte pour non-paiement,
- Abonnement en tacite reconduction avec une alerte SMS / Mail,
- Possibilité de créer des titres évènementiels (exemple : foire exposition), avec des dates de vente et de validité,
- Post-paiement,
- Statistiques (requetteur plus simple, fusion plus aisée, données instantanées, modèles de requêtes),
- Fiabilité des données,
- Information sur le représentant légal des mineurs,
- Historisation des clients avec un masquage des clients non actifs,
- Contrôle des doublons à la création des clients (date de naissance, nom, prénom, ...),
- Gestion des promotions de date à date (possibilité de modifier les prix sur une période donnée),
- Export bancaire, liste Excel,
- Import des impayés depuis la banque,
- Modification des RIB,
- Plan de prélèvement plus lisible,
- Gestion multi RIB (plusieurs enfants, plusieurs comptes),
- Suspension d'une carte ou d'un titre,
- Résiliation titre ou carte,
- Profil implicite en fonction de l'âge,
- « Chat » d'assistance,
- Gestion des dépositaires,
- Carte CSC dématérialisée avec le smartphone,
- Localisation des contrôles (lignes / contrôle),
- Validation par smartphone, (NFC, Qrcode),
- Possibilité de saisir un montant pour un produit
- Facturation à des tiers



Les publications de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

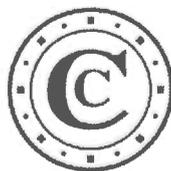
Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr



Chambre plénière
Séance du 23 mars 2022

DECISION N° 2022-02

**SEM SOCIÉTÉ DES TRANSPORTS EN COMMUN DE LIMOGES
MÉTROPOLE**

**Demande de rectification d'un rapport d'observations définitives
(article L. 243-10 du code des juridictions financières)**

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES NOUVELLE-AQUITAINE,

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 243-10 et R. 243-21 ;

VU le rapport d'observations définitives délibéré le 20 février 2020 par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine sur la gestion de la société d'économie mixte des transports en commun de Limoges Métropole (SEM STCLM), notifié le 15 septembre 2020 et devenu communicable le 17 novembre 2020 ;

VU la lettre en date du 14 septembre 2021, enregistrée au greffe de la Chambre le jour même, par laquelle le directeur général de la SEM STCLM a formulé une demande en rectification dudit rapport d'observations définitives ;

VU la lettre en date du 21 septembre 2021, enregistrée au greffe de la Chambre le 30 septembre suivant, par laquelle le directeur général délégué de la SA Transdev a formulé une demande en rectification dudit rapport d'observations définitives ;

VU la lettre du 24 septembre 2021 par laquelle le président de la chambre régionale des comptes a informé le directeur général de la SEM STCLM, qui en a accusé réception le 27 suivant, de l'enregistrement de sa demande au greffe de la Chambre, de la désignation de M. Hervé BOURDARIE, premier conseiller, comme rapporteur du dossier et de ce qu'il disposait d'un délai d'un mois pour présenter des observations écrites ou demander à être entendu par la Chambre ;

VU les lettres en date du 24 septembre 2021 par lesquelles le président de la chambre régionale des comptes a informé le maire de la commune de Limoges et le président de la communauté urbaine de Limoges Métropole, qui en ont accusé réception respectivement le 25 septembre 2021 et le 27 septembre 2021, de l'enregistrement au greffe de la Chambre de la demande en rectification présentée par le directeur général de la SEM STCLM, de la désignation de M. Hervé BOURDARIE, premier conseiller, comme rapporteur du dossier, et de ce qu'ils disposaient d'un délai d'un mois pour présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la Chambre ;

VU la lettre du 6 octobre 2021 par laquelle le président de la chambre régionale des comptes a informé le directeur général délégué de la SA Transdev, qui en a accusé réception le 14 suivant, de l'enregistrement de sa demande au greffe de la Chambre, de la désignation de M. Hervé BOURDARIE, premier conseiller, comme rapporteur du dossier et de ce qu'il disposait d'un délai d'un mois pour présenter des observations écrites ou demander à être entendu par la Chambre ;

VU les lettres en date du 11 octobre 2021 par lesquelles le président de la chambre régionale des comptes a informé le directeur général de la SEM STCLM, le maire de la commune de Limoges et le président de la communauté urbaine de Limoges Métropole, qui en ont accusé réception respectivement le 11 octobre 2021, le 15 octobre 2021 et le 11 octobre 2021, de l'enregistrement au greffe de la Chambre de la demande en rectification présentée par le directeur général délégué de la SA Transdev, de la désignation de M. Hervé BOURDARIE, premier conseiller, comme rapporteur du dossier, et de ce qu'ils disposaient d'un délai d'un mois pour présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la Chambre ;

VU les lettres en date du 26 octobre 2021 par lesquelles le directeur général de la SEM STCLM et le directeur général délégué de la SA Transdev ont demandé à être entendus par la Chambre ;

VU les lettres du 8 février 2022 par lesquelles le président de la chambre régionale des comptes a informé le directeur général de la SEM STCLM et le directeur général délégué de la SA Transdev, que leur audition par la Chambre se tiendrait le 23 mars 2022 ;

VU le rapport n° 2021-0259 déposé le 22 décembre 2021 par M. BOURDARIE ;

VU les conclusions du procureur financier n° CL-2021-0259 en date du 21 mars 2022 ;

Après avoir entendu :

- les observations de Me Orier, avocate, et de M. Fouétillou, responsable administratif et financier, dûment mandaté par le directeur général de la SEM STCLM, représentant cette dernière ;
- les observations de Me Le Chatelier, avocat, représentant la SA Transdev ;
- le rapporteur et le procureur financier et en avoir délibéré ;

VU la note en délibéré produite par la SEM STCLM le 23 mars 2022 et les pièces à l'appui ;

Considérant qu'eu égard à l'identité des conclusions présentées dans ces deux demandes en rectification et à leur identité d'objet, elles ont fait l'objet d'une instruction commune et donnent lieu à une décision unique ;

Sur la recevabilité

Considérant qu'aux termes de l'article L. 243-10 du code des juridictions financières : « *La chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-1 et L. 243-3 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause.* » ; qu'aux termes de l'article R. 243-21 du même code : « *Dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou à l'organe collégial de décision de l'organisme qui a fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-10 du présent code. / Elle comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde. / Le président de la chambre régionale des comptes transmet la demande en rectification à toute personne nominativement ou explicitement concernée par ladite demande et, le cas échéant, aux ordonnateurs et dirigeants des personnes morales contrôlées. Il leur précise le délai, qui ne peut être inférieur à un mois, dans lequel ils peuvent présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la chambre. Il informe également l'auteur de la demande de la date à laquelle il peut solliciter son audition par la chambre. / La chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. A compter de cette réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives* » ;

Considérant que la demande en rectification présentée par la SEM STCLM, visant à faire supprimer certains passages du rapport d'observations définitives la concernant, est motivée, qu'elle a été présentée dans le délai imparti par une personne habilitée à représenter la société demanderesse ; qu'en tant qu'organisme contrôlé, la SEM STCLM dispose d'un intérêt à agir ;

Considérant qu'il en est de même de la demande en rectification présentée par la SA Transdev, en sa qualité de tiers explicitement mis en cause ;

Considérant dès lors que les demandes de rectification présentées par la SEM STCLM et la SA Transdev sont recevables ;

Sur le fond

En ce qui concerne l'office de la chambre régionale des comptes dans le cadre d'une demande en rectification fondée sur l'article L. 243-10 du code des juridictions financières

Considérant que le conseil d'État dans sa décision n° 409270 a jugé que : « *la demande en rectification peut porter sur une simple erreur matérielle, sur une inexactitude ou sur l'appréciation à laquelle la chambre régionale des comptes s'est livrée et dont il serait soutenu qu'elle serait erronée* » ;

En ce qui concerne la demande de rectification du point 2.1.1 du rapport d'observations définitives intitulé « l'attribution de la délégation de service public de 2013 : une absence de concurrence dommageable »

Quant aux arguments présentés par la seule SEM STCLM au soutien de sa demande

Considérant qu'en premier lieu, la SEM STCLM soutient que la Chambre a excédé son champ de compétence matériel tel que défini par l'article L. 211-3 du code des juridictions financières : « (...) / L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. / (...) » ; qu'elle estime que les conditions de mise en concurrence du contrat dont elle a été déclarée attributaire en 2012 relèvent de la responsabilité de la communauté d'agglomération de Limoges Métropole et ne concernent ni la régularité de ses actes de gestion, ni l'économie des moyens mis en œuvre par celle-ci, ni encore l'évaluation de ses résultats obtenus au regard des objectifs fixés par ses organes dirigeants ;

Considérant qu'il ressort des termes du rapport d'observations définitives que la Chambre a relevé que la SEM STCLM était la seule candidate à toutes les procédures de sélection d'un délégataire, publiées par le délégant, sauf en 2006 ; que ce constat factuel, dont l'exactitude n'est pas contestée, constitue un éclairage des conditions dans lesquelles la SEM a été déclarée attributaire du contrat signé le 14 novembre 2012 ; qu'il est à relier aux observations formulées aux sous-parties « 2.3 L'équilibre financier de la délégation : risques et rentabilité » et « 2.4 Le contrôle de la délégation par l'autorité délégante » du rapport d'observations définitives ;

Considérant qu'il en résulte qu'en mettant en perspective la relation entre le délégant et le délégataire et en examinant le contexte dans lequel a été conclu le contrat qui fonde l'activité de la société contrôlée, la chambre régionale des comptes n'a pas méconnu son champ de compétence en matière de contrôle des comptes et de la gestion ;

Considérant qu'en second lieu, la SEM STCLM relève que le contrôle des comptes et de la gestion portait sur les années 2013 à 2017 et que la Chambre, en évoquant des procédures de passation relatives à des contrats de délégation de service public antérieures à 2013, a excédé la période de gestion sous revue ;

Considérant que la Chambre n'a fait que rappeler des éléments antérieurs au contrat intéressant la période sous revue afin de mettre en perspective l'exploitation des transports en commun de Limoges Métropole et de mieux appréhender le contexte de passation du contrat qui s'appliquait à la période contrôlée ; que ce faisant, elle n'a pas excédé le périmètre temporel de son contrôle qui n'évoque pas les effets des exploitations antérieures ;

Quant aux arguments communs présentés par la SEM STCLM et la SA Transdev au soutien de leurs demandes en rectification

Considérant que les deux sociétés demandent la suppression des passages faisant état du caractère purement formel des procédures d'attribution du contrat de délégation de service public attribué à la SEM STCLM ;

Considérant que les critiques formulées dans le rapport d'observations définitives dans les développements suivant le point 2.1.1 ne portent pas sur la régularité de la procédure suivie par l'autorité délégante ; que tout d'abord le titre de ce point 2.1.1 ne fait nullement référence à un quelconque problème de régularité de la procédure suivie pour l'attribution du contrat ; qu'ensuite, le rapport expose l'historique de l'exploitation de ce service dont les conventions d'exploitation des lignes ne faisaient pas l'objet de mise en concurrence entre 1985 et 1996 ; qu'à partir de 1996, les mises en concurrence ont vu la seule SEM STCLM candidater, hormis en 2006 où une autre entreprise a déposé une offre ; qu'enfin, le rapport précise que la présence de la seule candidature de la SEM STCLM pour le contrat signé en 2012 n'a pas permis d'obtenir une réelle concurrence dans la phase de négociations des offres ; que dans ces conditions, la Chambre n'a pas commis d'erreur d'appréciation en constatant que le respect des règles procédurales de mise en concurrence du contrat de délégation de service public n'avait pas permis de faire émerger une réelle concurrence, faute d'autre candidature ; que par suite, elle était fondée à constater le caractère formel de la procédure conduite en 2012 ;

Considérant que les arguments avancés, tirés de la méconnaissance des dispositions ou jurisprudences permettant à une collectivité d'attribuer une délégation de service public à une SEM dont elle est actionnaire même dans le cas où il n'y a qu'une seule candidature, sont inopérants dès lors que l'objet des critiques ne porte nullement sur la régularité de la procédure d'attribution du contrat de délégation de service public à la SEM STCLM ;

Considérant qu'en revanche, la régularité de la procédure n'étant pas en cause et le caractère formel de cette dernière résultant de l'absence de plusieurs concurrents, l'emploi de l'adverbe « *purement* » à la page 28 du rapport est surabondant ;

Considérant qu'il s'ensuit qu'il y a lieu de supprimer l'adverbe « *purement* » dans l'expression « *caractère purement formel de la mise en concurrence* » figurant à la page 28 dans l'encadré et, par voie de conséquence, dans la synthèse du rapport, page 5 ;

En ce qui concerne la demande de rectification du point 2.1.2 du rapport d'observations définitives intitulé « La question de la présence du partenaire technique au capital : TRANSDEV »

Considérant que le rapport d'observations définitives rappelle que la SA Transdev détient 15 % du capital social de la SEM STCLM depuis le mois de décembre 2015 et qu'elle est son partenaire technique depuis 50 ans ; que si les dispositions du code de commerce régissant les conventions réglementées sont respectées, il n'en demeurerait pas moins utile pour la SEM STCLM de pouvoir apprécier de façon indépendante d'autres offres de partenariat technique ;

Considérant que la partie 2.1.2 se conclut par une recommandation n° 3 formulée de la façon suivante : « *mettre fin à la présence de l'opérateur technique du délégataire au capital de la société d'économie mixte exploitante* » ;

Considérant que la mise en œuvre de celle-ci ne dépend pas de la seule SEM STCLM dès lors qu'elle suppose l'accord de la SA Transdev de céder ses parts ; qu'aucune règle n'interdit qu'une personne morale privée soit à la fois actionnaire et prestataire technique d'une société d'économie mixte ; que dans ces conditions, il y a lieu de supprimer cette recommandation page 31 du rapport et de la liste des recommandations, page 8 du rapport (enregistrée sous le n° 6) ;

Considérant que par voie de conséquence, il y a lieu de supprimer la phrase « *Ceci implique que TRANSDEV ne soit plus actionnaire significatif du délégataire et que ce préalable soit levé avant la remise en concurrence de la délégation de service public de 2022.* » figurant au sein de la synthèse, page 5 du rapport ;

Considérant qu'en revanche, le passage du rapport figurant en page 30 et relatif à la vraisemblance de l'effet dissuasif de la présence de la SA Transdev au capital social de la SEM STCLM sur la soumission d'autres offres concurrentes lors de la mise en concurrence du contrat est une appréciation de la Chambre exempte d'erreur ; qu'il en est de même de la présence de la SA Transdev au sein du conseil d'administration de la SEM STCLM qui lui offre directement accès, de ce fait, à des informations concernant l'exploitation de la délégation de service public dont elle est par ailleurs opérateur technique (page 30) et qui constitue une constatation factuelle ;

En ce qui concerne la demande de rectification du point 2.1.3 intitulé « Les conventions liant la société d'économie mixte et le groupe TRANSDEV »

Considérant qu'en premier lieu, tant la SEM STCLM que la SA Transdev contestent la notion de « société mère » employée pour qualifier la SA Transdev en sa qualité d'actionnaire de la SEM STCLM ; que la mention en note n° 7 au bas de la page 32 du rapport se borne à faire état de la qualification de société mère figurant sur un site internet grand public ; que la Chambre ne commet pas d'erreur en relatant une information diffusée par un tiers et dont elle souligne, au demeurant, qu'elle est susceptible d'induire les usagers du service public en erreur ;

Considérant qu'en deuxième lieu, le rapport fait état qu'en dépit du respect du régime des conventions réglementées prévu par les articles L. 225-38 et L. 225-40 du code de commerce, les liens existant entre la SEM STCLM et la SA Transdev portent atteinte au principe d'égalité des actionnaires ; que toutefois, le rapport n'explique pas en quoi les autres actionnaires de la SEM STCLM seraient désavantagés par cette situation ; qu'ainsi, il y a lieu de supprimer, pages 32 et 33 la phrase « *Cette situation, bien que faisant l'objet de conventions réglementées au sens des articles 101 à 105 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966, s'oppose aux dispositions du code de commerce relatives au principe d'égalité des actionnaires* » ;

Considérant qu'en troisième et dernier lieu, les auteurs des demandes en rectification contestent l'expression de double ligne hiérarchique mentionnée à la page 33 du rapport pour qualifier la situation du directeur général de la SEM STCLM, à la fois soumis à l'autorité du président de cette dernière et à la direction de la SA Transdev ; qu'il n'est cependant pas contesté que le directeur général de SEM STCLM, mis à disposition par la SA Transdev demeure salarié de celle-ci et donc soumis à l'autorité hiérarchique de son employeur ; qu'il n'est pas plus contesté qu'il est dans le même temps soumis à l'autorité fonctionnelle du président de la SEM STCLM ; que la Chambre n'a ainsi pas entaché d'erreur son appréciation selon laquelle le directeur général de la SEM STCLM relève d'une double ligne hiérarchique ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : la demande en rectification des observations définitives du 20 février 2020 sur la gestion de la SEM STCLM présentée par son directeur général est recevable ;

Article 2 : la demande en rectification des observations définitives sur la gestion de la SEM STCLM présentée par le directeur général délégué de la SA Transdev est recevable ;

Article 3 : l'adverbe « *purement* » figurant dans l'encadré en gras de la page 28 est supprimé ainsi qu'en page 5 de la synthèse du rapport ;

Article 4 : la recommandation n° 3 figurant page 31 du rapport « *mettre fin à la présence de l'opérateur technique du délégataire au capital de la société d'économie mixte exploitante* » ainsi que la même recommandation figurant sous le n° 6 au sein de la liste des recommandations en page 8 du rapport sont supprimées ;

Article 5 : la phrase « *Ceci implique que TRANSDEV ne soit plus actionnaire significatif du délégataire et que ce préalable soit levé avant la remise en concurrence de la délégation de service public de 2022.* » figurant au sein de la synthèse, page 5 du rapport est supprimée ;

Article 6 : la phrase « *Cette situation, bien que faisant l'objet de conventions réglementées au sens des articles 101 à 105 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966, s'oppose aux dispositions du code de commerce relatives au principe d'égalité des actionnaires* » figurant aux pages 32 et 33 du rapport est supprimée ;

Article 7 : les autres demandes de rectification des observations définitives présentées par le directeur général de la SEM STCLM et le directeur général délégué de la SA Transdev sont rejetées ;

Article 8 : la présente décision sera notifiée au directeur général de la SEM STCLM, au directeur général délégué de la SA Transdev, au maire de la ville de Limoges et au président de la communauté urbaine Limoges Métropole ;

Article 9 : à compter de sa réception par les parties, la présente décision est annexée au rapport d'observations définitives.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine le 23 mars 2022 par M. Paul SERRE, président, conseiller maître, MM. Philippe HONOR, Hubert LA MARLE, Yves ROQUELET, présidents de section, M. Daniel COCULA, Mme Josiane DUBREUIL et M. Hervé BOURDARIE, premiers conseillers.



Paul SERRE

Conseiller maître à la Cour des comptes

Voies et délais de recours (article R. 421-1 du code de justice administrative) : la présente décision peut être attaquée devant le tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification.