



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ORLÉANS MÉTROPOLE TRANSPORTS URBAINS

LE CADRE D'EXPLOITATION DES SERVICES DE MOBILITÉ

(Département du Loiret)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 octobre 2024.

Envoyé en préfecture le 02/07/2025

Reçu en préfecture le 02/07/2025

Publié le 02/07/2025



ID : 045-214502858-20250630-DELIB2025631-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION	9
1 LE CADRE D'EXPLOITATION DES TRANSPORTS DE LA MÉTROPOLE ORLÉANAISE	12
1.1 Une gestion déléguée de longue date, reconduite dans un contexte peu concurrentiel.....	12
1.1.1 Le choix renouvelé de la gestion déléguée.....	12
1.1.2 Une procédure de passation sécurisée depuis 2022 au regard du cadre déontologique.....	13
1.1.2.1 Des étapes procédurales respectées malgré une publicité estivale.....	13
1.1.2.2 Une négociation au caractère effectif malgré l'unique candidature.....	14
1.1.2.3 La sécurisation de la prévention des conflits d'intérêts.....	15
1.2 Un équilibre contractuel renouvelé.....	16
1.2.1 La gestion déléguée implique un transfert de risque et la fixation d'obligations de service public.....	16
1.2.2 L'existence d'un risque transféré au délégataire.....	18
1.2.2.1 La contribution financière, un risque industriel partiellement supporté par le délégataire.....	19
1.2.2.2 Un risque commercial constitué par l'engagement de recettes.....	20
1.2.2.3 Une rémunération prenant en compte des mécanismes d'incitation et d'intéressement du délégataire.....	22
1.2.3 Un équilibre contractuel différent du précédent contrat.....	22
2 LE PILOTAGE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC	25
2.1 Une gouvernance à parfaire.....	25
2.2 Un dispositif de contrôle étoffé et appliqué.....	26
2.2.1 Des instances de contrôle effectives.....	26
2.2.2 Des rapports et données délivrés conformément aux obligations contractuelles.....	27
2.2.3 Des pénalités prévues par le contrat et appliquées.....	27
2.3 Un contrôle financier perfectible.....	27
2.3.1 Une difficile appréciation de la trajectoire financière réalisée au regard de la prévision.....	28
2.3.2 L'évolution des effectifs et de l'absentéisme.....	29
2.3.2.1 Un suivi des effectifs à renforcer.....	29
2.3.2.2 Un taux d'absentéisme élevé.....	31
2.3.3 Un forfait d'équivalent-temps plein qui ne correspond pas aux mises à disposition effectives par le siège.....	31
2.3.4 Des mécanismes de refaction appliqués.....	33
2.4 Un schéma financier complexe reposant sur un dispositif extra-comptable et qui apparait comme irrégulier.....	33

2.5 Une progression importante du coût du service de mobilité supporté par la métropole.....	36
2.5.1 Une accélération du poids de l'indexation en fin de contrat	37
2.5.2 Un coût de la crise sanitaire supporté principalement par la métropole.....	39
2.5.3 Des avenants et un protocole transactionnel augmentant le coût supporté par la métropole	41
2.5.3.1 Des augmentations résultant principalement de décisions de la métropole.....	41
2.5.3.2 La régularité de la procédure de passation des avenants	42
2.5.3.3 L'incidence des avenants sur l'économie générale du contrat.....	43
2.6 Un suivi contractuel opéré par un effectif restreint	45
2.7 L'absence de marge du délégataire	45
3 LA GESTION OPÉRATIONNELLE DES BIENS NÉCESSAIRES À L'EXPLOITATION	48
3.1 Des biens mis à disposition du délégataire dont la consistance réelle ne peut être établie	48
3.2 Le renouvellement de la flotte de bus, investissement structurant du contrat de DSP.....	49
3.2.1 Un projet de conversion énergétique initial ambitieux... ..	49
3.2.2 ... dont les ambitions ont été revues à la baisse... ..	50
3.2.3 ... modifiant les conditions d'exploitation et l'économie du contrat.....	51
3.3 Des investissements du délégataire s'éloignant des prévisions du contrat	52
3.4 Les opérations de maintenance nécessaires pour permettre la continuité du service et limiter les atteintes à sa qualité	53
3.4.1 Des opérations de maintenance nécessaires pour prolonger un parc de bus vieillissant	53
3.4.2 Des coûts de maintenance croissants pour le tramway	55
4 LE FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION DU RÉSEAU	57
4.1 La fiabilité des comptes du budget annexe transport doit être améliorée	58
4.1.1 Un suivi patrimonial insuffisant faute de concordance des documents comptables	58
4.1.1.1 Un inventaire physique à améliorer.....	58
4.1.1.2 Un inventaire comptable à fiabiliser.....	59
4.1.1.3 Un état de l'actif comportant des anomalies.....	59
4.1.1.4 L'absence d'apurement du compte 23 « immobilisations en cours »	60
4.1.1.5 L'apurement des inventaires des biens réformés	60
4.1.2 La sincérité des recettes d'emprunt inscrites en restes à réaliser	61
4.1.3 L'absence de constitution de provision pour compte épargne temps (CET).....	62
4.2 Une trajectoire financière maîtrisée mais présentant peu de marges de manœuvre	63
4.2.1 Un autofinancement en progression, malgré la crise sanitaire.....	63
4.2.1.1 Une progression soutenue des produits de gestion due au dynamisme des recettes fiscales.....	64
4.2.1.2 Des charges de gestion courante constituées principalement par la contribution versée au délégataire	67

4.2.2 Le financement des investissements	68
4.2.2.1 Des dépenses d'équipement en hausse.....	68
4.2.2.2 ... financées principalement par la dette	69
4.2.3 Un pilotage financier des opérations d'investissement à améliorer	71
ANNEXES.....	74

SYNTHÈSE

L'essentiel

L'exploitation du réseau de transports urbains de la métropole d'Orléans, délégué à la société Keolis en 2019, a été bouleversée par la crise sanitaire, ce qui a perturbé les conditions opérationnelles et financières du service. Les incidences des modifications du programme de renouvellement de la flotte décidées par la métropole en cours de contrat et le contexte inflationniste caractérisant la fin de la concession alourdissent encore les coûts d'exploitation.

La métropole devra financer les dépenses d'investissement relatives au matériel roulant et aux infrastructures afférentes, désormais à sa charge, avec des marges de manœuvre contraintes.

L'organisation de la mobilité est l'une des principales compétences exercées par la métropole d'Orléans. Externalisé de longue date, le réseau de transports urbains de la métropole orléanaise est exploité depuis 2012 par l'entreprise Keolis dans le cadre d'une délégation de service public, reconduite en 2019 pour une durée de six ans. Le contrôle de la chambre a porté sur le contrat s'achevant au 31 décembre 2024.

Un changement d'équilibre contractuel pour porter le verdissement de la flotte de bus

Dans le cadre de ce contrat, la métropole a repris à sa charge les dépenses d'investissement afférentes à la flotte de bus, lui permettant de porter le projet *e-bus*, consistant à convertir l'intégralité de la flotte à la motorisation électrique. Ce projet portait l'ambition d'aller au-delà des prescriptions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en matière de verdissement des flottes de transports urbains. Il s'articulait également avec la mise en service d'une offre de bus renouvelée à mi-contrat, prévoyant notamment un renforcement des services de transport à la demande dans les zones périurbaines (le transport à la demande ou TAD étant une offre de transport public qui ne se déclenche que si au moins un usager a réservé son voyage).

Nonobstant l'absence de concurrence, le contrat négocié par la métropole contenait le coût d'exploitation supporté *in fine* par cette dernière et s'avérait moins coûteux que le précédent contrat. Des objectifs plus ambitieux étaient fixés au délégataire, tant sur la maîtrise des charges d'exploitation que sur l'objectif de recettes à réaliser, à offre constante.

Une exécution du contrat dont la trajectoire a dévié

L'exécution du contrat n'a pas suivi la trajectoire prévue. Le coût net de l'exploitation supporté par la métropole a augmenté de 12 % entre 2019 et 2022, et cette évolution haussière s'accroît d'ici la fin du contrat.

Si l'indexation pèse de plus en plus significativement en raison du contexte inflationniste de fin de contrat, et que la crise sanitaire, non prévisible, est venue perturber la trajectoire financière du contrat, certaines décisions non exogènes ont également contribué à cette hausse dans des proportions non négligeables.

Le projet de restructuration du réseau a été modifié afin d'augmenter l'offre produite et d'organiser un service optimisé de transport à la demande, ce qui a engendré un surcoût.

Le projet *e-bus*, a été abandonné en 2020, au profit d'un projet diversifiant les modes de motorisation. Le calendrier de ce programme de renouvellement de la flotte de bus a par ailleurs été allongé. Son budget a été réduit dans des proportions encore difficiles à mesurer. Cette modification pourrait être qualifiée de substantielle au regard des règles encadrant la commande publique et n'a pas été traduite dans le plan d'investissement contractuel.

Un pilotage de la relation contractuelle à améliorer et sécuriser

Le contrat prévoit un dispositif de contrôle exhaustif, appliqué par la métropole et son délégataire. Le suivi financier opéré par la métropole doit cependant gagner en lisibilité, en donnant une meilleure cohérence aux documents financiers prévisionnels et d'exécution. Il convient aussi de supprimer un dispositif de provisionnement introduit dans le contrat, apparaissant comme irrégulier au regard des principes comptables, et source de complexification des flux financiers entre la métropole et son délégataire.

La métropole doit, par ailleurs, éviter la passation d'avenants rétroactifs en procédant à une meilleure évaluation préalable des besoins et des solutions techniques à retenir, afin de sécuriser davantage l'exécution de ses contrats.

La métropole dispose de marges de manœuvre restreintes pour financer le matériel roulant et les infrastructures du réseau

Le réseau de transports urbain est financé par un budget annexe. Celui-ci porte un tiers de l'endettement et de l'ensemble des charges de gestion courantes supportées par la collectivité. Au-delà de son seul équilibre, la maîtrise de sa trajectoire est donc un enjeu financier majeur au regard de son poids dans le budget métropolitain.

Outre la poursuite du renouvellement et du verdissement de la flotte de bus, la métropole va devoir engager à moyen terme le renouvellement des rames de tramway de la ligne A, dont l'autorisation d'exploitation expirera vers 2030.

La métropole devra financer ces projets avec des marges de manœuvre restreintes. Ayant porté le taux du versement mobilité à son maximum, elle ne dispose plus de ce levier pour augmenter significativement ses produits de gestion. Sa capacité à dégager de l'autofinancement reposera donc essentiellement sur la maîtrise de la contribution versée à l'exploitant et le niveau de subvention provenant du budget principal.

Compte tenu de ces enjeux, la fiabilité des comptes et la qualité de l'information budgétaire relatives aux opérations d'investissement du budget annexe doivent impérativement être améliorées.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis sept recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil métropolitain, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Utiliser la maquette financière contractuelle détaillée annexée au contrat pour un suivi opérant et renforcé de la trajectoire financière (p. 29)

Recommandation n° 2. Supprimer le fonds de réserve et procéder à la régularisation des écritures comptables de la métropole en 2024 (p. 36)

Recommandation n° 3. Mettre fin au recours à des avenants rétroactifs en faisant une meilleure évaluation préalable des besoins et des solutions techniques à retenir (p. 45)

Recommandation n° 4. Mettre en cohérence, pour le budget annexe transport, les inventaires physiques et comptables des biens avec la réalité de la composition du patrimoine et les états de l'actif du comptable (p. 61)

Recommandation n° 5. Constituer au sein du budget annexe transport, la provision obligatoire pour charges de personnel liées à la mise en place du compte épargne temps (p. 63)

Recommandation n° 6. Motiver plus précisément les délibérations fixant le montant de la subvention versée par le budget principal au budget annexe transport, en indiquant tous les paramètres du calcul conformément aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (p. 66)

Recommandation n° 7. Poursuivre l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire des opérations d'investissement conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT (p. 72)

INTRODUCTION

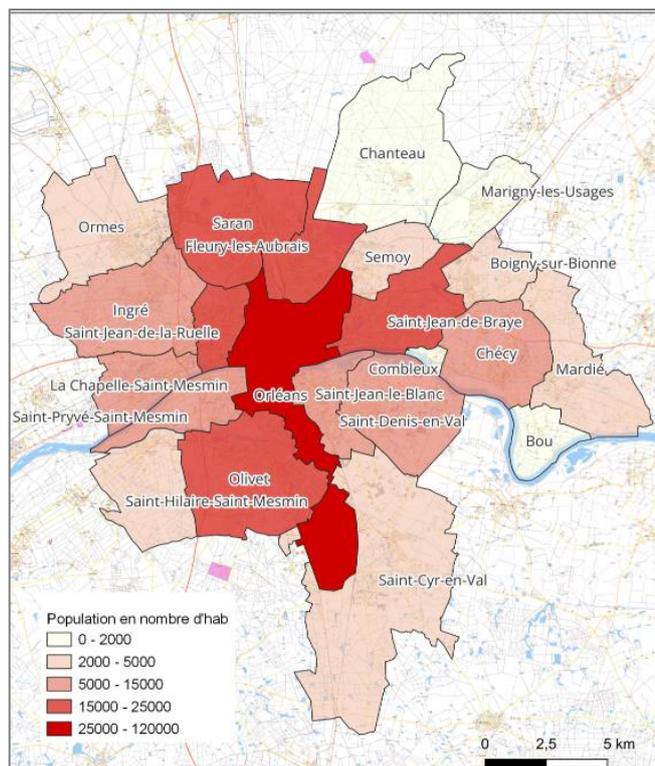
La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion d'Orléans Métropole, sur le fondement des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF). Son examen porte sur les exercices 2018 et suivants et est circonscrit à l'exploitation du réseau de transport urbain de voyageurs desservant le territoire métropolitain, le réseau Transports de l'agglomération orléanaise (TAO). Il porte sur le contrat d'exploitation s'achevant au 31 décembre 2024. Les différentes étapes de la procédure définies par le code des juridictions financières sont présentées en annexe n° 1.

Située dans le centre-ouest du département du Loiret en région Centre-Val de Loire, Orléans Métropole regroupe 22 communes sur une superficie de 334,3 km². Selon le dernier recensement de l'Insee en 2020, elle compte 290 346 habitants dont 40,3 % à Orléans (117 026 hab.), la ville centre, chef-lieu de la région Centre-Val de Loire et du département du Loiret. Après Orléans, les communes les plus peuplées sont Olivet (22 503 hab.), Saint-Jean-de-Braye (21 396 hab.), Fleury-les-Aubrais (21 104 hab.), Saran (16 598 hab.) et Saint-Jean-de-la-Ruelle (16 570 hab.).

Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) fut successivement un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), une communauté de communes (2000), une communauté d'agglomération (2002), puis une communauté urbaine (2017) avant d'accéder, la même année, au statut de métropole (décret 28 avril 2017).

Depuis sa création, la métropole a été présidée par quatre ordonnateurs : M. Charles-Eric Lemaigen (mai-juin 2017), M. Olivier Carré (juin 2017 - juillet 2020), M. Christophe Chaillou (juillet 2020 - octobre 2021) et M. Serge Grouard depuis le 9 novembre 2021.

Carte n° 1 : Territoire des 22 communes composant la métropole d'Orléans



Source : CRC Centre-Val de Loire

Parmi les cinquante-huit compétences exercées par la métropole, la mobilité est la compétence dont la masse financière est la plus conséquente. En 2022, sur un budget global de 428,4 M€ dédié aux projets et actions de la métropole, dépenses de fonctionnement et d'investissement cumulées, la mobilité en représentait un tiers.

En sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité, la métropole définit et planifie une politique de mobilité sur son territoire.

Le cadre juridique de l'organisation territoriale de la mobilité

Les attributions des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sont précisées à l'article L. 1231-1-1 du code des transports. Elles sont compétentes pour organiser dans leur ressort territorial :

- des services réguliers de transport public de personnes ou des services à la demande ;
- des services de transport scolaire ;
- des services relatifs aux mobilités actives ou aux mobilités partagées, par exemple : services de covoiturage, d'autopartage, de location de bicyclettes, etc. ;
- des services de mobilité solidaire ;
- des services de conseil en mobilité pour les personnes vulnérables et les employeurs ou les grands générateurs de flux (commerces, hôpitaux,..) ;
- des services de transport de marchandises ou de la logistique urbaine (organisation uniquement en cas de carence de l'offre privée).

Si les AOM sont compétentes pour exercer tous les services énumérés par la loi, elles choisissent les services qu'elles souhaitent mettre en place : leur compétence est donc globale mais s'exerce à la carte, en fonction des besoins locaux.

Les AOM dont les ressorts territoriaux sont inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci doivent également élaborer un plan de mobilité, qui prend la suite du plan de déplacements urbains. Ce plan détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité.

L'action des AOM devant désormais s'inscrire dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain, le plan de mobilité vise également à contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, selon une trajectoire cohérente avec les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité. Le plan de mobilité doit en outre tenir compte d'autres outils de planification tels que, notamment, le plan climat-air-énergie (PCAET) ou le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

En 2023, l'offre de services de mobilité de la métropole est constituée d'un réseau de transports urbains, d'un service de location de vélos courte et longue durée, ainsi que de services connexes tels des parcs de stationnement relais et des abris vélos sécurisés.

Le territoire métropolitain est desservi par :

- deux lignes de tramway traversant le territoire du nord au sud et d'est en ouest ;
- quarante-deux lignes de bus (dont seize à vocation scolaire) ;
- onze véhicules dédiés aux déplacements des personnes à mobilité réduite dans le cadre du service AccessTAO ;
- trente-huit véhicules de transport à la demande¹ permettant de couvrir quatre zones peu denses dans le cadre du service RésaTAO.

Par ailleurs, trente-cinq stations pour la location de vélos en libre-service (360 vélos) sont déployées sur le territoire, qui compte également mille cinq cent vélos en location longue durée.

L'exploitation de ce réseau a été confiée par la métropole à l'entreprise Keolis, dans le cadre d'une délégation de service public en 2012, reconduite en 2019.

À l'instar de toutes les collectivités ayant la qualité d'AOM, Orléans métropole doit assurer cette mission en conciliant différents enjeux, rappelés en 2023 par une mission sénatoriale d'information sur le financement des AOM², notamment ceux de l'équité territoriale, de l'entretien et la rénovation du réseau existant, tout en œuvrant à la transition écologique, dans un contexte de tension sur les finances dédiées aux services de mobilité.

Le présent cahier restitue l'examen de l'exploitation du réseau de transports de la métropole dans le cadre d'une gestion déléguée. Un second cahier examine l'exploitation des services de mobilité sous l'angle du service rendu à l'utilisateur et de la prise en compte des enjeux environnementaux.

Parallèlement à ce contrôle portant sur l'action de l'autorité délégante, la chambre a également procédé également au contrôle des comptes du délégataire.

¹ Les services de transport à la demande permettent aux résidents des zones périurbaines non desservies par le réseau régulier (tramway et bus) d'accéder aux arrêts les plus proches de leur domicile. Le trajet est effectué avec des véhicules légers. Les utilisateurs du service réservent leur trajet via une centrale de réservation, fixant un point d'arrêt et un horaire de passage.

² Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, déposé le 4 juillet 2023.

1 LE CADRE D'EXPLOITATION DES TRANSPORTS DE LA MÉTROPOLE ORLÉANAISE

1.1 Une gestion déléguée de longue date, reconduite dans un contexte peu concurrentiel

1.1.1 Le choix renouvelé de la gestion déléguée

Au même titre que pour les autres services publics locaux, les collectivités ou groupements ayant la qualité d'AOM choisissent librement le mode de gestion des services de mobilité déployés. L'article L. 1221-3 du code des transports dispose à cet égard que l'exploitation des services publics de transport de personnes est assurée, pour une durée limitée, soit en régie soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'AOM. Cette liberté de choix est par ailleurs confirmée par le droit européen, puisque le règlement de 2007 relatif aux services publics de voyageurs par chemin de fer et par route³ en fixe également le principe.

L'AOM qui choisit d'externaliser l'exploitation peut donc, à l'instar des autres services publics locaux, le faire dans le cadre d'une procédure de marché public ou d'une délégation de service public (DSP) dont le recours est encadré par les dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du CGCT et L. 1121-3 du code de la commande publique.

Les autorités délégantes compétentes pour les transports urbains de l'agglomération orléanaise ont, de longue date, fait le choix de la gestion déléguée. Confiée par les autorités délégantes successives⁴ à une société d'économie mixte (la SEMTAO) à la fin des années 1970, puis à un groupement d'intérêt économique (le GIE TAO)⁵ transformé ultérieurement en société en nom collectif (la SETAO) au début des années 2000, la gestion du réseau de transports urbains a ensuite été dévolue au groupe Keolis en 2012 dans le cadre d'une convention de délégation de service public, pour une durée de sept ans.

Souhaitant rester dans la continuité de ce mode d'exploitation, la métropole a engagé en 2017 une procédure de mise en concurrence pour le renouvellement du contrat d'exploitation de service de transports publics urbains, à l'issue de laquelle le groupe Keolis a été reconduit en tant qu'exploitant du réseau de transports de la métropole à compter du 1^{er} janvier 2019, pour une durée de six ans. Une nouvelle filiale locale, Keolis Métropole Orléans (KMO), a alors

³ Règlement (CE) n°1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement OSP.

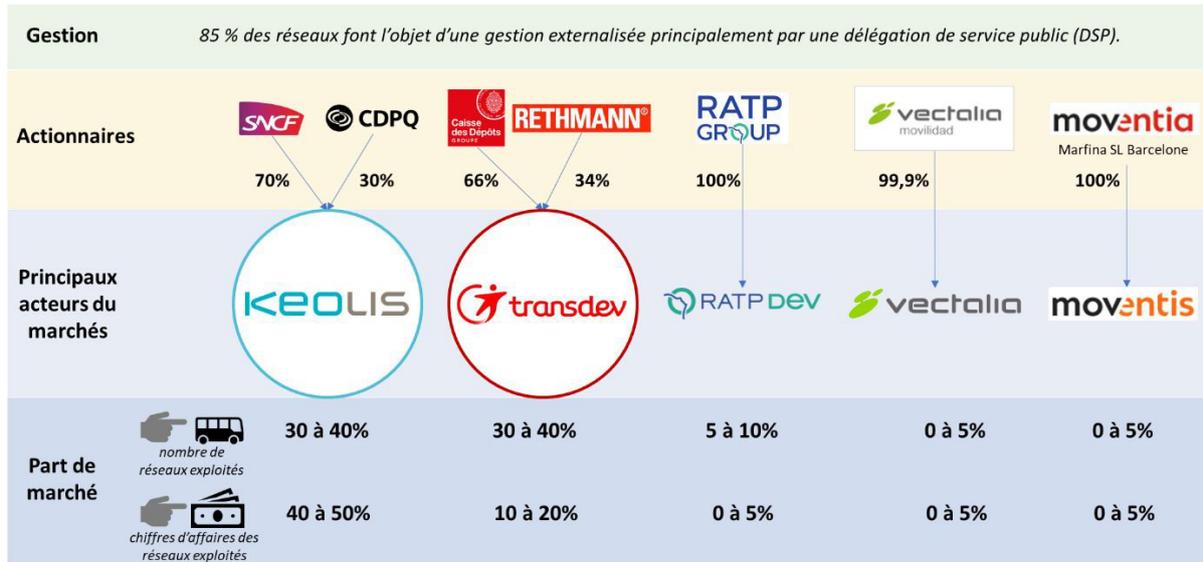
⁴ Le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de l'agglomération orléanaise jusqu'au 31 décembre 1998, puis la communauté de communes de l'agglomération orléanaise jusqu'au 31 décembre 2001, puis la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire jusqu'au 31 décembre 2016, puis communauté urbaine jusqu'au 30 avril 2017 puis métropole depuis le 1^{er} mai 2017.

⁵ Ce GIE a été créé en 2002 entre la société Transdev et la SEMTAO pour répondre à l'appel à candidatures de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire.

succédé à Keolis Orléans Val de Loire, filiale attributaire du contrat précédent, pour l'exploitation du réseau TAO.

Ce renouvellement s'est fait dans un contexte relativement peu concurrentiel du marché du transport public de voyageurs (hors Île-de-France). Celui-ci est en effet partagé entre deux opérateurs majeurs, exploitant de 60 à 80 % des réseaux de transport urbain de voyageurs hors Île-de-France, représentant 50 à 70 % du chiffre d'affaires du secteur⁶.

Schéma n° 1 : État du marché de transport urbain de voyageurs hors Île-de-France en 2018



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'autorité de la concurrence⁷

Dans ce contexte peu concurrentiel, la métropole a procédé à la mise en concurrence de la délégation de son réseau de transports. Seul le groupe Keolis, exploitant de l'époque, a présenté sa candidature.

1.1.2 Une procédure de passation sécurisée depuis 2022 au regard du cadre déontologique

1.1.2.1 Des étapes procédurales respectées malgré une publicité estivale

Les procédures de renouvellement de contrats de délégation de service public s'étalant sur plusieurs mois du fait d'une succession d'étapes réglementées strictement encadrées et de la consistance du service à déléguer, la métropole a démarré le processus de renouvellement du

⁶ Autorité de la concurrence, décision n° 19-DCC-181 du 25 septembre 2019, relative à la prise de contrôle exclusif de la société CarPostal France par la société Keolis.

⁷ Décision n° 19-DCC-181 du 25/09/2019 ; avis 23-A-18 du 29/11/2023.

contrat de délégation du service public de transport urbain de voyageurs dix-huit mois avant son terme.

À la suite des consultations obligatoires prévues par le cadre juridique régissant les DSP, la procédure de passation du contrat a été lancée en juillet 2017, sous l'empire des dispositions prévues au décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession⁸.

Les mesures de publicité ont été faites conformément aux exigences requises pour les contrats de concession ayant pour objet l'exploitation de services de transport de voyageurs⁹, en juillet 2017. La chambre relève cependant la période estivale de la publicité de la mise en concurrence, de nature à limiter sa portée.

L'entreprise sortante, Keolis, s'est portée comme unique candidate pour le renouvellement du contrat.

L'ordonnateur a ouvert la phase de négociation le 23 mars 2018, après l'avis favorable de la commission de DSP sur la base de l'offre remise par le candidat dans le délai imparti.

1.1.2.2 Une négociation au caractère effectif malgré l'unique candidature

Tenue d'avril à septembre 2018, la phase de négociation a été ponctuée de quatre réunions de discussions directes entre les représentants de la métropole et ceux du candidat.

D'après le rapport de présentation des motifs du choix proposé, la négociation a permis d'obtenir :

- la levée des interrogations ou ambiguïtés qui pouvaient subsister à l'issue de la phase d'analyse des offres ;
- l'adaptation des propositions du candidat en fonction des demandes et projets d'Orléans métropole, notamment en termes de définition des services proposés et de mise en œuvre de la transition énergétique du parc de bus en 100 % électrique d'ici la fin du contrat ;
- des conditions plus favorables à Orléans métropole en termes techniques et financiers.

La négociation a globalement fait diminuer le coût net de la DSP de 10,3 % pour la métropole. La réduction du coût résulte de l'accroissement de l'engagement de recettes et, plus fortement, d'une diminution du forfait de charges.

Au terme de ces différentes étapes et conformément aux délais prévus par l'article L. 1411-7 du CGCT, le conseil métropolitain a approuvé le choix de l'entreprise Keolis présenté par l'ordonnateur et l'a autorisé à signer le projet de convention par délibération du 15 novembre 2018.

Le contrat a été signé par le président de la métropole le 14 décembre 2018 puis notifié au délégataire le 19 décembre 2018.

⁸ Désormais codifiées aux articles L.3120-1 à L.3126-3 du code de la commande publique.

⁹ Au sens de l'article 10 du décret de 2016 relatif aux concessions, désormais article R. 3126-1 du code de la commande publique.

1.1.2.3 La sécurisation de la prévention des conflits d'intérêts

Lors de la séance du conseil métropolitain du 15 novembre 2018 où celui-ci s'est prononcé sur le choix du délégataire et le contenu du contrat, un conseiller métropolitain n'a pas pris part au vote, eu égard à son activité de conseil dans le domaine du transport public de voyageurs, notamment au profit de l'entreprise candidate Keolis à compter de novembre 2018, de nature à le placer en situation de conflit d'intérêts.

Aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Ne limitant pas la participation d'une personne intéressée au seul vote, le Conseil d'État précise que la participation aux débats précédant l'adoption de la délibération est susceptible d'en vicier la légalité, dès lors qu'elle a été en mesure d'exercer une incidence effective sur la délibération¹⁰.

Or, si l'intéressé s'est bien abstenu de prendre part au vote, il a cependant participé aux débats qui l'ont précédé. Le conflit d'intérêt au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT apparaît ainsi constitué.

Le choix de l'unique candidat n'a pas été remis en cause ultérieurement. La situation de conflit d'intérêt n'a donc pas eu de conséquences contentieuses sur le contrat. Une telle situation aurait cependant pu avoir des conséquences différentes dans un contexte de candidatures multiples. Au regard de ces éléments et du fait que deux candidats ont soumis dans le cadre de la procédure de renouvellement du contrat de DSP¹¹, la sécurisation du processus de passation des contrats de commande publique au regard des règles encadrant les conflits d'intérêts apparaissait nécessaire. Fondé sur des préconisations émises par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), un dispositif interne a été déployé en 2022, visant à détecter et prévenir les situations à risque. Il a été complété par la désignation en septembre 2023, d'un collège de déontologie dont les modalités de saisine ont été communiquées aux élus métropolitains, conformément aux exigences fixées par la loi n° 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS) du 21 février 2022 et de l'un de ses décrets d'application¹². L'intéressé a indiqué à la chambre s'être conformé aux dispositions prises par la métropole en la matière et ne plus avoir pris part aux débats concernant ce contrat à compter de 2022.

¹⁰ CE, 21 novembre 2012, commune de Vaux-sur-Vienne, n° 334726.

¹¹ Le contrat arrivant à échéance le 31 décembre 2024, la métropole a lancé la procédure de renouvellement le 22 juin 2023.

¹² Décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local.

1.2 Un équilibre contractuel renouvelé

Le périmètre du contrat de DSP entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 pour une durée de six ans a évolué par rapport au précédent contrat. En plus de l'exploitation des services de transports urbains collectifs (tramway, réseau des bus y compris transport à la demande), du service de transport pour les personnes à mobilité et des locations de vélo en libre-service, il comprend désormais le transport scolaire¹³ ainsi qu'une navette fluviale assurant une desserte saisonnière de l'île Charlemagne. Le contrat prévoit également quatre options¹⁴, dont seule l'option des bus de nuit (TAO de nuit) a été activée dès le début du contrat, mais a été rendue effective à compter de 2022.

La métropole détermine la politique de mobilité et les objectifs de service public sur le territoire métropolitain. Elle crée, modifie et supprime des lignes et des services, et fixe les tarifs applicables aux usagers. Elle met à disposition du délégataire les biens nécessaires à l'exploitation du service : l'infrastructure, les systèmes d'information et le matériel roulant relatifs aux lignes de tramway ainsi que les installations nécessaires à l'exploitation du réseau. Cependant, contrairement aux stipulations du contrat précédent, le parc de bus reste propriété de la métropole qui le met à disposition de l'exploitant. En conséquence, les principales charges d'investissement sont désormais à la charge de l'autorité organisatrice, qui assure notamment le renouvellement de la flotte de bus et les dépenses d'investissement y afférant.

À l'exception des charges d'investissement, le périmètre des missions de l'exploitant est similaire à celui du contrat précédent : il est chargé de l'exploitation des services définis par la métropole, de la gestion de l'ensemble des relations avec les usagers, de la gestion du personnel de l'exploitation. Il fournit les biens nécessaires à l'exploitation qui ne sont pas fournis par le délégant (notamment du matériel informatique, des logiciels, du mobilier de bureau, du petit outillage etc.) et assure l'entretien et la maintenance des véhicules et de l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation. Il assure également des missions d'études et d'assistance auprès de l'autorité délégante.

La durée du contrat est diminuée d'un an par rapport au contrat précédent, passant de sept à six ans. Elle ne paraît pas excessive eu égard à la répartition de la charge d'investissement, désormais supportée principalement par la métropole.

1.2.1 La gestion déléguée implique un transfert de risque et la fixation d'obligations de service public

La délégation de service public se distingue du marché public par le transfert d'une part du risque au délégataire, consacré par le législateur comme le critère fondamental sur lequel repose la qualification du contrat. L'article L. 1121-1 du code de la commande publique (CCP) dispose ainsi que « la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le

¹³ La métropole organise le transport scolaire dans son ressort territorial depuis le 1^{er} janvier 2019, date à laquelle la région Centre-Val de Loire lui a transféré la compétence dévolue aux régions par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

¹⁴ Covoiturage et autostop organisés, téléphérique Interives, navette autonome, Tao de nuit.

concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés ».

La qualification d'un contrat de délégation de service public s'apprécie donc au regard de l'examen de la consistance du risque d'exploitation, déterminé par l'équilibre prévisionnel des différentes natures de charges et de produits constituant l'économie du contrat. Le risque inhérent à l'exécution du contrat peut être défini comme l'éventualité que les charges soient supérieures ou que les produits soient inférieurs à la prévision contractuelle. La partie qui supporte un tel risque est alors celle à qui l'incidence financière de cet écart sera imputée en application des stipulations contractuelles. À chacun des postes de charges et de produits peut ainsi être associé un type de risque.

Le financement des délégations de service public de transport urbain de voyageurs est également très encadré. Selon les termes de l'article L. 1221-12 du code des transports, le financement des services de transports public régulier de personnes provient des usagers mais aussi, le cas échéant des collectivités publiques, et des autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect. La ressource fiscale que constitue le versement mobilité par les employeurs relève de ce troisième pilier de financement.

Toutefois, en vertu du droit européen, le financement de ces services par les collectivités n'est permis qu'à certaines conditions. Le règlement (CE) n°1370/2007, dit OSP¹⁵, qui fixe les conditions dans lesquelles ces services sont exécutés, définit également les conditions d'octroi de compensations ou de droits exclusifs aux opérateurs par les autorités compétentes pour la fourniture de services publics de transport d'intérêt général qui ne seraient autrement pas rentables d'un point de vue commercial. Le contrat doit ainsi clairement définir des obligations de service public (OSP) à la charge de l'opérateur, établir à l'avance les paramètres sur la base desquels la compensation, s'il y a lieu, doit être calculée, et la nature et l'ampleur des droits exclusifs accordés de façon à éviter toute surcompensation.

L'obligation de service public est, selon le règlement, « l'exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie ». Les autorités publiques disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour définir des obligations de service public qui correspondent aux besoins des utilisateurs finaux¹⁶. Les OSP peuvent ainsi renvoyer à des exigences spécifiques imposées à l'opérateur en ce qui concerne, par exemple, la gratuité pour certains publics fragiles, la fréquence et la qualité de service, la prestation de services à fournir en début de matinée et fin de soirée, etc. Une jurisprudence française récente¹⁷ a également développé une conception très large de ce concept.

¹⁵ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de voyageurs par chemin de fer et par route.

¹⁶ Communication de la Commission européenne sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

¹⁷ Cf. décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 15 décembre 2021 – n° 19BX01678 – Communauté d'agglomération Centre littoral.

Le contrat passé entre la métropole et son délégataire fixe un certain nombre de contraintes d'exploitation à ce dernier, pour certaines issues de la législation française encadrant les services de transport urbains de voyageurs, qui constituent autant de paramètres déterminant dans l'équilibre du contrat, notamment :

- la réalisation d'une offre de service (kilomètres commerciaux) dans le cadre des itinéraires et des fréquences et amplitudes de service fixées par la métropole ;
- la fixation des tarifs par la métropole ;
- la continuité du service avec notamment l'obligation de mettre en place des plans d'adaptation et de substitution ;
- la prestation d'une offre de transport pour les personnes à mobilité réduite dans les conditions définies par l'autorité organisatrice et au même tarif que pour les autres usagers ;
- le respect des critères de qualité de service fixés par le contrat (régularité, ponctualité, sécurité propreté etc.).

Le contrat comporte, par ailleurs, des clauses détaillant précisément pour chaque année les postes de charges d'exploitation, bases de calcul de la compensation versée par la métropole à son délégataire, dont les conditions de révision sont précisément encadrées.

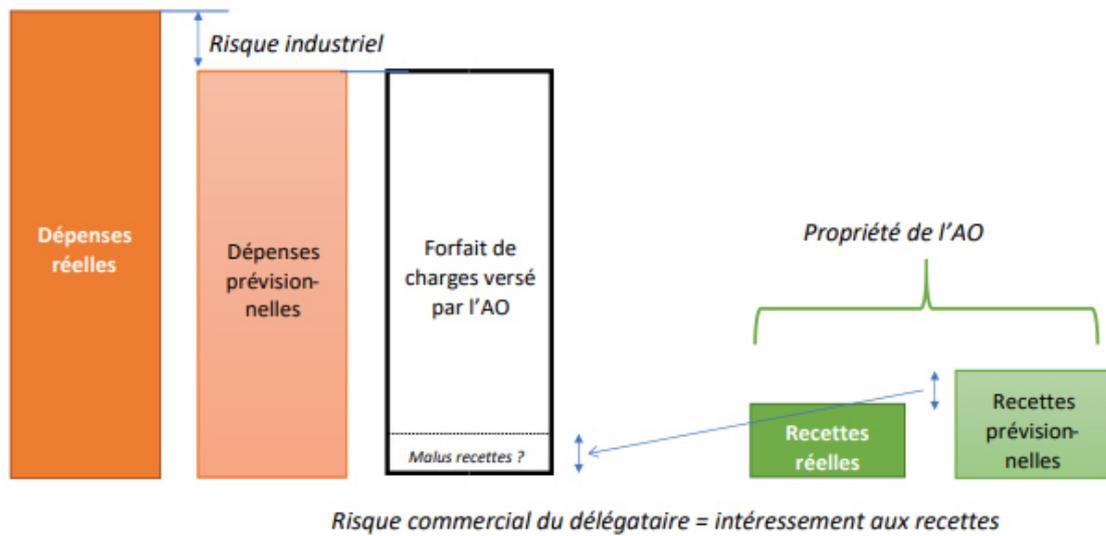
Les conditions fixées par le législateur européen pour l'octroi d'une compensation apparaissent donc remplies par le contrat passé entre la métropole et son délégataire. De même, il ressort de l'équilibre général du contrat que le délégataire supporte une réelle part de risque, fondant ainsi la qualification de délégation de service public.

1.2.2 L'existence d'un risque transféré au délégataire

La métropole a opté pour le cadre contractuel de la DSP à forfait de charges pour la période couvrant 2019 à 2024. Dans ce cadre contractuel, répandu parmi les contrats de DSP de transports urbains, la contribution versée par la métropole en contrepartie de l'exploitation du réseau couvre l'intégralité des charges d'exploitation prévisionnelles du délégataire prévues au contrat. Les recettes commerciales, perçues par l'exploitant sur les usagers, sont intégralement reversées à la métropole. Le délégataire s'engage sur un montant prévisionnel de recettes à reverser à la métropole, qu'il ait collecté ou pas ce montant. Il est donc intéressé au niveau des recettes, à la hausse par un mécanisme de partage des gains, comme à la baisse par une obligation de reversement. Le contrat comporte, par ailleurs, d'autres mécanismes d'incitation : un bonus en cas de gain de productivité sur les dépenses d'exploitation et un système de malus sur la qualité de service.

Ce cadre contractuel diffère du précédent couvrant la période 2012-2018 où la contribution versée à l'exploitant correspondait à un montant prévisionnel de dépenses d'exploitation, diminué d'un montant prévisionnel de recettes commerciales perçues par l'exploitant auprès des usagers et conservées par ce dernier.

Schéma n° 2 : Régime financier du forfait de charges



Source : « Analyse des impacts de la gratuité des transports en matière de TVA » du groupement des autorités responsables de transport. Le schéma est propriété d'Adexel

1.2.2.1 La contribution financière, un risque industriel partiellement supporté par le délégataire

La contribution versée par la métropole à son délégataire est déterminée sur la base des prévisions de dépenses d'exploitation fixées dans le contrat. Assujettie à la TVA et indexée chaque année, elle correspond à la somme de quatre forfaits : les charges fixes, les charges variables, proportionnelles au nombre de kilomètres parcourus, les charges de sous-traitance et les charges d'investissement. Sur la durée totale du contrat, les charges prévisionnelles s'élèvent à 394,78 M€¹⁸ (valeur 2018).

Les charges fixes et variables représentent respectivement 41 et 46 % des charges. Elles sont détaillées dans un chapitre annexé au contrat. Les charges de sous-traitance représentent 9 % des charges.

L'essentiel des investissements de la délégation sont à la charge de la métropole. Le contrat prévoit cependant un plan pluriannuel d'investissements à la charge du délégataire pour un montant total de 14,3 M€. Les charges d'investissement comprises dans le forfait de charges correspondent aux dotations aux amortissements des investissements réalisés par le délégataire ainsi que les frais financiers y afférents. Elles s'élèvent à 12,5 M€ au total, ce qui signifie que la métropole prend en charge indirectement près de 90 % des investissements consentis par le délégataire.

¹⁸ Incluant l'option Tao de nuit, ligne de bus spécifique fonctionnant trois nuits par semaine sur un axe nord-sud, desservant notamment les résidences universitaires de la Source et d'Olivet toutes les 40 mn durant l'année universitaire.

La redevance d'occupation du domaine public acquittée par le délégataire est incluse dans le forfait de charges fixes et est ainsi restituée par la métropole ; elle est donc financièrement neutre sur le coût de l'exploitation.

Tableau n° 1 : Composition du forfait de charges versé par la métropole (en euros 2018, hors taxes) sur la période 2019-2024

<i>En M€ (2018) et pourcentage</i>	Total	Moyenne annuelle	Répartition	<i>Variation annuelle moyenne</i>	<i>Évolution globale</i>
<i>Charges fixes</i>	163,48	27,25	41 %	2,9 %	15,4 %
<i>Charges variables</i>	182,55	30,42	46 %	-3,2 %	-15,1 %
<i>Charges de sous-traitance</i>	36,25	6,04	9 %	1,5 %	7,8 %
<i>Charges d'investissement</i>	12,50	2,08	3 %	9,1 %	54,9 %
<i>Total des charges d'exploitation</i>	394,78	65,80	100 %	0,0 %	0,1 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le compte d'exploitation prévisionnel de la convention de délégation de service public¹⁹

Le contrat prévoit l'ajustement de la contribution prévisionnelle dans plusieurs cas :

- la quantité et la qualité réelle de l'offre peuvent induire des réfections et des pénalités ;
- certaines charges liées aux impôts, estimées dans l'offre initiale du contrat, sont ajustées à leur coût réel lors de l'exécution du contrat.

Par ailleurs, toute modification de l'offre exprimée en kilomètres commerciaux donne lieu à une modification de la contribution forfaitaire et de l'engagement de recettes. Pour le tramway, cette modification s'applique dès le premier kilomètre, alors que pour le bus²⁰, la modification s'applique au-delà d'un seuil de 1 % de variation (en plus ou en moins).

Le risque industriel n'est donc pas intégralement supporté par le délégataire, qui supporte peu de charges d'investissement.

1.2.2.2 Un risque commercial constitué par l'engagement de recettes

L'exploitation génère deux types de recettes : les recettes de trafic et les recettes diverses.

Les recettes de trafic constituent l'essentiel des recettes prévisionnelles d'exploitation, à hauteur de 97 %. Elles correspondent aux recettes directement générées par le trafic de voyageurs, incluant les recettes provenant des voyageurs abonnés du réseau TAO ainsi que les voyageurs occasionnels.

Les recettes diverses correspondent à toutes les autres recettes perçues dans le cadre de

¹⁹ Tel que présenté dans l'avenant n° 1 du 16 juillet 2019 isolant les charges d'investissement.

²⁰ Hors services de transport à la demande.

l'exploitation du réseau de transports. Elles proviennent de la location de vélos courte et longue durée, de la location des emplacements publicitaires, les amendes versées par les voyageurs en situation irrégulière, etc.

Le contrat fixe un objectif de recettes au délégataire, qu'il est tenu de reverser à la métropole, quel que soit le montant réellement perçu auprès des usagers. Cet engagement de recettes constitue un risque commercial pour le délégataire. En cas de réalisation inférieure au niveau prévisionnel fixé par le contrat, il en supporte les conséquences en versant à la métropole la différence entre le montant prévisionnel et le montant réellement perçu. Le contrat prévoit des conditions précises de révision de cet engagement de recettes.

D'un point de vue fiscal, la métropole est considérée comme propriétaire des recettes, ce qui lui permet de récupérer la TVA sur les dépenses de fonctionnement (contribution versée au délégataire) et d'investissement. Cet assujettissement de la contribution versée par la métropole au délégataire a également pour effet de ne plus assujettir ce dernier à la taxe sur les salaires²¹, et de répercuter cette économie sur le montant du forfait de charges. Les incidences fiscales qui caractérisent le cadre contractuel du forfait de charges sont donc avantageuses pour la métropole et son délégataire. Lors de la préparation de la procédure de mise en concurrence, la métropole envisageait ainsi des économies potentielles d'environ 1,8 M€ annuels, soit près de 11 M€ sur la totalité du contrat.

Avec un taux d'évolution annuel prévisionnel de 2,5 %, le niveau prévisionnel des recettes d'exploitation du contrat 2019-2024 s'inscrit, dans de moindres proportions, dans la trajectoire d'augmentation continue constatée sur le contrat précédent. Celui-ci prévoyait initialement une progression annuelle des recettes de 3,9 %. Elles ont finalement progressé, en moyenne annuelle, de 5,2 %. Les recettes du précédent contrat ont cru de manière dynamique sous l'effet de la mise en service de la ligne B du tramway et l'augmentation de l'offre kilométrique qui en a résulté. Pour le contrat 2019-2024, la tendance d'augmentation prévue repose, à offre kilométrique constante, sur l'attractivité renouvelée du réseau avec la conversion énergétique de la flotte de bus et la restructuration du réseau de bus à compter de 2021. En ce sens, cet objectif s'avère plus ambitieux que celui fixé par le contrat précédent, qui reposait sur un élément générateur fort.

Tableau n° 2 : Montant prévisionnel des recettes sur la période 2019-2024

<i>En M€ (2018) et pourcentage</i>	Total	Moyenne annuelle	Répartition	Variation annuelle moyenne	Évolution globale
<i>Recettes du trafic</i>	124,64	20,77	97 %	2,5 %	13,2 %
<i>Recettes diverses</i>	3,93	0,66	3 %	1,9 %	10,2 %
Total des recettes d'exploitation	128,58	21,43	100 %	2,5 %	13,1 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le compte d'exploitation prévisionnel de la convention de délégation de service public

²¹ La taxe sur les salaires est due par les employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA, ou qui ne le sont pas sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires (article 231 du code général des impôts). La rémunération du délégataire étant désormais assujettie à 100 % à la TVA, celui-ci n'est plus redevable de la taxe sur les salaires.

1.2.2.3 Une rémunération prenant en compte des mécanismes d'incitation et d'intéressement du délégataire

Deux mécanismes d'intéressement du délégataire sont prévus par le contrat : l'intéressement aux recettes et le bonus de productivité.

En cas de dépassement du montant prévisionnel de recettes, l'excédent est partagé entre la métropole et l'exploitant, à hauteur de 50 % chacun.

Le bonus de productivité consiste à partager entre le délégataire et la métropole, le montant correspondant à l'écart positif entre les prévisions et les réalisations avant impôts sur les sociétés. Ce bonus dévolu au délégataire est dégressif : il varie de 100 à 70 % en fonction de l'ampleur des gains de productivité. Plus ces derniers sont importants, moins la part revenant au délégataire est importante.

Un mécanisme existe également pour inciter l'exploitant à améliorer la qualité du service. Des pénalités sont ainsi appliquées en cas de non-respect des objectifs fixés par le contrat. Il s'agit uniquement d'une incitation négative, le contrat ne prévoyant pas de bonus en cas de dépassement des objectifs par le délégataire.

Mécanisme du malus qualité

Le contrat actuel prévoit un ensemble de neuf critères relatifs à la qualité du service rendu à l'utilisateur, regroupés en trois grandes catégories : l'exploitation (réalisation de l'offre commerciale, ponctualité, régularité et disponibilité du service, sécurité et confort), l'entretien et la maintenance (fiabilité et disponibilité, propreté) et la relation clients (information voyageurs, accueil par le personnel, réclamations et satisfaction, fraude). Ces critères sont déclinés en 28 indicateurs pour lesquels sont fixés des objectifs de réalisation.

En cas de non réalisation des objectifs fixés par le contrat, le délégataire se voit appliquer des pénalités forfaitaires, dont le montant cumulé ne peut excéder 473 000 € par an. Le contrat permet à l'autorité délégante de majorer les pénalités de certains indicateurs par réaffectation de l'enveloppe, dans la limite du plafond annuel fixé.

La rémunération du délégataire est donc constituée d'une part fixe correspondant à la contribution forfaitaire versée par la métropole, éventuellement minorée d'un malus qualité, complétée par une part variable constituée par les éventuels excédents de recettes et boni de productivité.

1.2.3 Un équilibre contractuel différent du précédent contrat

En reprenant en intégralité la charge d'investissement du matériel roulant et des infrastructures afférentes²², la métropole a réinternalisé l'essentiel des charges d'investissement

²² Dépenses d'équipement, frais financiers et amortissement des biens. La métropole supportait déjà les charges d'investissements liées au tramway depuis son déploiement. Avec le retour de la flotte de bus, la métropole supporte désormais l'intégralité des charges liées au matériel roulant.

inhérentes à l'exploitation du service de transports urbains de voyageurs. Elle a ainsi allégé le risque industriel supporté par le délégataire, circonscrit aux charges d'exploitation.

En contrepartie, le changement de cadre contractuel, dont les incidences fiscales permettent une réduction des charges du délégataire refacturées à la métropole (cf. partie 1.2.2.2 supra), participe à la maîtrise des coûts d'exploitation supportés *in fine* par cette dernière. La négociation menée avec l'unique soumissionnaire a également permis de diminuer le montant des charges d'exploitation en réintégrant le crédit d'impôt bénéficiant au délégataire au titre du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE) (non remis en cause avec sa disparition) sous la forme d'atténuation des charges facturées à l'autorité délégante.

Le contrat fixe, par ailleurs, des objectifs plus ambitieux au délégataire. Afin de maîtriser les coûts d'exploitation, il prévoit une diminution des effectifs pour contenir la masse salariale à niveau d'offre kilométrique constant. Il prévoit également une augmentation continue des recettes sur la base d'éléments générateurs au potentiel moins élevé que la mise en service de la ligne B du tramway (cf. partie 1.2.2.2 supra).

Les mécanismes d'incitation sont repris à l'identique du précédent contrat, de sorte que la rémunération du délégataire comporte toujours une part variable liée à sa performance. La variabilité de cette rémunération a cependant été accrue du fait du rehaussement du montant maximal du malus qualité. Par ailleurs, l'exploitant bénéficie toujours d'une plage de variation de l'offre kilométrique sans incidence sur le montant de contribution versée. Cette marge est cependant moindre que dans le contrat précédent puisqu'elle a été ramenée de 2 % à 1 %.

Résultant de cette modification de l'équilibre contractuel, le coût net²³ annuel moyen du service prévu par le contrat 2019-2024, de 43,28 M€ (en euros 2018), est inférieur au coût annuel moyen réellement supporté dans le cadre du contrat précédent²⁴, de l'ordre de 50 M€ (en euros courants).

Tableau n° 3 : Coût net prévisionnel du service mobilité sur la période 2019-2024

<i>En M€ hors taxes</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	<i>Moyenne</i>
<i>Dépenses d'exploitation (A)</i>	65,62	65,28	66,19	66,05	65,97	65,67	394,78	65,80
<i>Recettes d'exploitation (B)</i>	20,10	20,51	21,17	21,77	22,30	22,73	128,58	21,43
<i>Remboursement RODP (C)</i>	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	6,52	1,09
<i>Coût net pour la métropole (A-B-C)</i>	44,43	43,69	43,93	43,20	42,58	41,85	259,68	43,28

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'article 26 de la délégation de service public des services de mobilité (2019-2024)

La dynamique prévisionnelle d'évolution du montant de contribution s'avère moindre (0,1 %) dans le contrat 2019-2024 que dans le précédent contrat (1,5 % en prévision). À l'instar

²³ Le coût net du service correspond au montant de contribution versé par la métropole à son délégataire, diminué du montant de recettes reversées par ce dernier à la métropole, ainsi que de la neutralisation de la redevance pour occupation du domaine public.

²⁴ Couvrant la période 2012-2018.

de ce dernier, le contrat 2019-2024 prévoit une diminution du coût net de l'exploitation pour la métropole (- 5,8 %). En revanche, il prévoit un taux de couverture des charges par les recettes tarifaires plus important que le contrat précédent, passant de 26 à 32 %.

Tableau n° 4 : Dynamique d'évolution du coût du service résultant de l'équilibre du contrat

En %	Prévisionnel 2012-2018		Réalisé 2012-2018		Prévisionnel 2019-2024	
	Évolution globale	Variation annuelle moyenne	Évolution globale	Variation annuelle moyenne	Évolution globale	Variation annuelle moyenne
Dépenses d'exploitation	1,5 %	0,2 %	9,8 %	1,6 %	0,1 %	0,0 %
Recettes d'exploitation	26,0 %	3,9 %	35,7 %	5,2 %	13,1 %	2,5 %
Coût net pour l'AOM	-6,2 %	-1,1 %	-0,6 %	-0,1 %	-5,8 %	-1,2 %
Taux de couverture des charges par les recettes	26 %		26 %		32 %	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les conventions de délégation de service public (2012-2018) et (2019-2024)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Externalisé de longue date, le réseau de transports urbains de la métropole orléanaise est exploité depuis 2012 par l'entreprise Keolis dans le cadre d'une délégation de service public. Cette dernière a été reconduite en 2019 à la suite d'une mise en concurrence où l'entreprise était seule candidate. Malgré le respect des étapes procédurales et une négociation effective, des lacunes en matière de détection et prévention des conflits d'intérêt auraient pu fragiliser la procédure nonobstant le fait qu'il y ait eu une seule candidature. Depuis 2022, la métropole a néanmoins mis en place un dispositif visant à prévenir ce type de situation au regard des règles de déontologie.

À l'instar du contrat précédent, couvrant la période 2012-2018, le contrat passé entre la métropole et son délégataire opère bien un transfert de risque vers ce dernier.

Cependant la métropole a fait le choix de réinternaliser l'essentiel des charges d'investissement afférentes aux biens et infrastructures nécessaires à l'exploitation. Le contrat signé pour la période 2019-2024 repose ainsi sur un équilibre différent du précédent. Le coût prévisionnel moyen d'exploitation supporté in fine par la métropole est contenu du fait d'incidences fiscales avantageuses résultant du changement de cadre contractuel mais également de la négociation effective menée avec l'unique entreprise candidate.

Ce contrat fixe des objectifs plus ambitieux au délégataire en termes de recettes commerciales. Ils reposent principalement sur une attractivité du réseau accrue par la modernisation et le verdissement de la flotte de bus et une offre renouvelée du réseau de bus.

2 LE PILOTAGE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

2.1 Une gouvernance à parfaire

Outre les consultations obligatoires dans le cadre de la passation du contrat de DSP et de ses éventuels avenants, le pilotage du contrat et son exécution sont suivis par différentes instances métropolitaines.

Parmi les membres du bureau, un vice-président est chargé de suivre les transports et les déplacements. Quatre vice-présidents se sont succédé sous la période examinée.

Le conseiller métropolitain en situation de conflit d'intérêt lors de la dévolution du contrat a brièvement occupé cette fonction de vice-président. Sa délégation lui a cependant été retirée en octobre 2020 à la suite d'un avis défavorable de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), indiquant que ses activités privées de conseil auprès du groupe Keolis le plaçaient en situation de conflit d'intérêt.

Aucun avenant n'a été passé avec le délégataire pendant la période où ce conseiller avait délégation. Toutefois, celui-ci a participé au vote du troisième avenant, le 11 février 2021²⁵, et ne s'est abstenu de participer au vote qu'à partir du quatrième avenant en 2022 à la suite du déploiement du dispositif métropolitain de détection et prévention des conflits d'intérêt (cf. partie 1.1.2.3).

Les sujets relatifs à la mobilité sont suivis par la commission transition énergétique, comptant parmi les sept commissions thématiques de la métropole, et présidée par le président de la métropole. Les maires des communes de la métropole sont également associés à ce suivi dans le cadre de la conférence des maires, qui a succédé au comité exécutif (COMEX) en vigueur durant le mandat précédent²⁶.

Le législateur a prévu la participation des usagers au suivi de l'exploitation des services de transports urbains au travers de deux instances :

- la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), prévue par l'article L. 1413-1 du CGCT et composée de représentants de la collectivité et de représentants des usagers, qui examine chaque année le rapport annuel²⁷ établi par le délégataire,
- et le comité des partenaires, instance consultative spécifique aux services de mobilité instaurée par la loi d'orientation des mobilités de 2019 (dite LOM)²⁸, comprenant notamment des représentants des organisations professionnelles d'employeurs, des organisations syndicales de salariés, des associations d'usagers du territoire et des habitants ; la métropole a instauré le comité des partenaires le 24 février 2022, qui s'est

²⁵ Mais également au vote des deux premiers avenants, en 2019.

²⁶ Le comité exécutif (COMEX), effectif durant le mandat 2014-2020, réunissait le président de la métropole et les maires (ou représentants) de chaque commune. La conférence des maires, effective sous le mandat 2020-2026, réunit le bureau métropolitain (président, vice-présidents et conseillers délégués) et les maires de chaque commune.

²⁷ Prévue par l'article L. 1411-3 du CGCT, cette obligation est rappelée à l'article 41.3 du contrat.

²⁸ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Les dispositions relatives au comité des partenaires sont codifiées à l'article L. 1231-5 du code des transports.

réuni à deux reprises dans le cadre des consultations prévues par la loi s'agissant de l'évolution du réseau, de l'augmentation du versement mobilité et de l'augmentation des tarifs.

La métropole a donc bien mis en place les instances de gouvernance et de concertation prévues par le législateur et les consulte dans les cas prévus par la loi. La chambre relève cependant que la métropole n'a pas mis en place la commission de contrôle des comptes prévue par l'article R. 2222-3 du CGCT. Celui-ci dispose que pour toute commune ou établissement ayant plus de 75 000 euros de recettes de fonctionnement, les comptes produits par les entreprises liées à la collectivité par convention sont examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par une délibération de l'organe délibérant. La métropole considère que la réunion sur les questions financières tenue annuellement avec son délégataire en tient lieu. Les dispositions du CGCT laissant la collectivité libre de la composition de cette instance, la chambre invite la métropole à formaliser le rôle de ce comité de pilotage en prenant la délibération prévue par l'article R. 2222-3 du CGCT.

2.2 Un dispositif de contrôle étoffé et appliqué

Aux termes de l'article L. 6 du code de la commande publique, l'autorité contractante exerce un pouvoir de contrôle sur l'exécution du contrat. S'agissant des services de transports collectifs, l'article L. 1221-6 du code des transports impose par ailleurs, à peine de nullité, que tout contrat ou convention entre une personne publique et une entreprise qui a pour conséquence d'engager des fonds publics ou d'accorder une garantie financière publique prévoit des clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par cette personne publique.

Conformément à ces dispositions, la convention de délégation comporte un ensemble de stipulations prévoyant un dispositif de contrôle de la métropole sur l'exploitation du service par le délégataire.

2.2.1 Des instances de contrôle effectives

La convention prévoit la mise en place de plusieurs instances matérialisant différents niveaux de contrôle.

Le comité de pilotage constitué entre la métropole et le délégataire est l'instance au sein de laquelle sont discutés les sujets structurants de l'exploitation et où l'exploitant rend compte de son activité et soumet à la métropole les éventuelles difficultés nécessitant son arbitrage. Ce comité, auquel participe le vice-président de la métropole chargé des transports, est réuni tous les mois. Un comité technique réunissant les équipes de la métropole et celles du délégataire est également réuni chaque mois, préalablement à la réunion du comité de pilotage.

À ces réunions mensuelles s'ajoute chaque année un comité de pilotage dédié aux questions financières, tenu au mois de septembre. Le délégataire rappelle à cette occasion les montants exécutés au titre de l'année précédente puis présente les prévisions d'atterrissage budgétaire de l'année en cours et les prévisions de l'année suivante.

Enfin, la convention prévoit un pouvoir de contrôle étendu de la métropole qui peut effectuer des contrôles sur place et sur pièces et dispose d'un droit d'accès et de communication

auprès du délégataire dont elle ne fait toutefois pas usage, eu égard à la fréquence des réunions des instances de contrôle prévues par le contrat.

2.2.2 Des rapports et données délivrés conformément aux obligations contractuelles

Parallèlement à ces instances, la convention prévoit également des obligations de rapport à la charge du délégataire. Elle rappelle ainsi l'obligation posée par l'article L. 3131-5 du code de la commande publique pour le délégataire de transmettre un rapport annuel comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la DSP et une analyse de la qualité du service, assorti d'une annexe permettant à l'autorité déléguée d'apprécier les conditions d'exécution du service public. La convention prévoit que ce rapport est remis chaque année avant le 1^{er} avril²⁹.

Les services de la métropole disposent par ailleurs d'accès aux systèmes d'information et d'exploitation du délégataire permettant de suivre les données relatives aux validations et à l'exploitation du réseau (SAE/SGI) depuis le début du contrat, conformément aux stipulations contractuelles.

Un extranet dédié aux échanges et à la gestion documentaire entre la métropole et son délégataire a été mis en place au démarrage du contrat pour faciliter la mise en œuvre des obligations de rapport du délégataire, sources d'échanges volumineux. Par ce canal, le délégataire s'acquitte de ses obligations de dépôt de rapport dans les délais fixés par le contrat.

2.2.3 Des pénalités prévues par le contrat et appliquées

La convention précise les pénalités applicables en cas de manquements du délégataire à ses obligations contractuelles. Cinq catégories de manquements donnent lieu à l'application de pénalités : le non-respect des objectifs de qualité de service, le non-respect des obligations de maintenance, la transmission tardive ou incomplète des documents remplissant les obligations de rapport du délégataire, le non-respect des engagements du délégataire sur la continuité du service et le non-respect d'engagements portant sur des sujets divers³⁰.

Sur la période contrôlée par la chambre, l'intégralité des pénalités appliquées par la métropole concernent la qualité de service³¹. Un montant total de près de 790 000 € a ainsi été retenu entre 2019 et 2022.

2.3 Un contrôle financier perfectible

Les postes de charges prévisionnelles sont détaillés dans le cadre financier du contrat où figurent tous les paramètres pris en compte dans le calcul des charges dont l'agrégation

²⁹ Cette date est plus restrictive que celle fixée par voie réglementaire, l'article R.3131-2 du code de la commande publique prévoyant une transmission avant le 1^{er} juin.

³⁰ Promotion du vélo, plan de continuité informatique, responsabilité sociétale de l'entreprise etc.

³¹ À l'exception notable de l'année 2019 où une pénalité de 1 226 € a été appliquée pour des investissements non réalisés.

constitue le montant de la contribution forfaitaire versée par la métropole. Il distingue les charges fixes, forfaitaires, des charges variables, calculées en fonction du nombre de kilomètres à parcourir.

**Tableau n° 5 : Détail des charges contractuelles initiales
(en moyenne annuelle 2019-2024, hors option TAO de nuit)**

<i>En M€</i>	<i>Moyenne annuelle</i>	<i>Répartition</i>
Charges fixes	27,21	41,4 %
<i>Frais de personnel</i>	12,90	19,6 %
<i>Frais de structure et de fonctionnement</i>	14,31	21,8 %
Charges variables	30,36	46,2 %
<i>Frais de personnel (conduite et maintenance)</i>	24,37	37 %
<i>Energie de traction (carburant et électricité)</i>	2,47	3,8 %
<i>Entretien maintenance (pièces)</i>	1,97	3,0 %
<i>Autres dépenses (entretien courant et assurances)</i>	1,56	2,4 %
Charges de sous-traitances	6,04	9,2 %
Charges d'investissements <i>(dotations aux amortissements et frais financiers)</i>	2,08	3,2 %
Total des charges d'exploitation	65,70	100 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le chapitre 12 de la convention de délégation de service public des services de mobilité

2.3.1 Une difficile appréciation de la trajectoire financière réalisée au regard de la prévision

Les prescriptions pour la présentation du compte d'exploitation sont prévues dans le contrat et précisées dans ses annexes. Le contrat prévoit ainsi que le compte d'exploitation comprend l'ensemble des charges d'exploitation, d'administration et d'entretien de toute nature³² et les produits suivants : la contribution de la métropole, les virements financiers correspondants aux impôts et taxes, les primes éventuelles, les produits exceptionnels, les reprises sur amortissements et provisions, les produits financiers. Les produits d'exploitation (recettes tarifaires et diverses) étant collectés par le délégataire pour la métropole, ceux-ci ne sont pas retracés au compte d'exploitation et font l'objet d'états de reversement distincts.

La maquette du compte d'exploitation figurant en annexe du contrat diffère cependant des prescriptions de celui-ci, notamment en ce qui concerne les produits : elle inclut les recettes

³² Les dépenses de personnel, les sommes versées aux transporteurs sous-traitants, les pénalités éventuelles, les impôts et taxes divers, redevances et cotisations auxquels sont assujetties l'exploitation et ses dépendances, les frais financiers éventuels, les dotations aux amortissements des investissements réalisés par le délégataire, les charges exceptionnelles.

commerciales mais pas la contribution de la métropole. Les charges y sont présentées de manière analytique (coûts fixes/coûts variables). Par ailleurs, les prévisions chiffrées figurant dans le cadre financier annexé au contrat sont présentées sous un autre format, de manière très détaillée, mais ne sont pas rassemblées dans un compte d'exploitation prévisionnel.

Le compte de résultat présenté chaque année par le délégataire dans le rapport annuel transmis à la métropole diffère encore dans sa présentation, des prescriptions et prévisions contractuelles. Il ne reprend pas le prévisionnel contractuel et opère uniquement des comparaisons annuelles.

Toutes ces différences de présentation entre les prescriptions du contrat et ses annexes, les prévisions et les réalisations ne permettent pas d'apprécier l'exécution financière au regard de la prévision et d'avoir une vision fine de la trajectoire du niveau de charges couvert par la contribution. Le suivi financier opéré porte uniquement sur les justificatifs des postes figurant dans les factures annuelles. Il n'est pas procédé à une analyse du compte d'exploitation et de son résultat.

La chambre estime qu'une concordance des maquettes financières de la prévision et de l'exécution permettrait au délégant de mieux suivre la trajectoire des coûts réellement supportés par le délégataire au regard de ses engagements initiaux.

Recommandation n° 1. Utiliser la maquette financière contractuelle détaillée annexée au contrat pour un suivi opérant et renforcé de la trajectoire financière.

2.3.2 L'évolution des effectifs et de l'absentéisme

2.3.2.1 Un suivi des effectifs à renforcer

Du fait de leur poids dans les dépenses d'exploitation, les charges de personnel constituent un poste déterminant dans l'économie générale du contrat. Pour le délégataire, elles constituent un enjeu managérial et un risque financier. Pour l'autorité délégante, elles doivent être suffisantes pour permettre de fournir l'offre mais pas excessives car elles représentent une charge rigide du fait de l'obligation de reprise des personnels par les exploitants successifs. Leur maîtrise constitue donc un enjeu dépassant le terme du contrat. Les charges de personnel représentent 56 %³³ des charges d'exploitation du contrat 2019-2024.

Les charges de personnel sont détaillées dans le cadre financier annexé au contrat, avec les équivalents temps plein (ETP) par type de charge (fixes ou variables) et par fonction, ainsi que leur valorisation financière. Les rapports mensuels et annuels du délégataire rendent compte des ETP effectivement présents.

Au regard des ETP figurant dans les rapports annuels, les effectifs apparaissent relativement stables sur la période 2019 à 2023, avec une moyenne annuelle de 741,4 ETP, en

³³ C'est-à-dire un montant total de 223,11 M€ de masse salariale des personnels, comprenant également ceux mis à disposition par le groupe.

diminution par rapport aux effectifs globaux des dernières années du contrat précédent, où la moyenne annuelle était de 754,7 ETP entre 2016 et 2018.

L'effectif réellement présent n'a pas suivi la trajectoire prévue par le contrat, suscitant des interrogations quant à la correcte estimation du besoin fondant les prévisions contractuelles. En effet, le contrat prévoyait initialement une diminution progressive des effectifs de 7 % au total sur la durée du contrat³⁴ ; or, la diminution effective n'est que de 3 %, l'effectif réellement recensé étant systématiquement plus important que la prévision dès 2021.

Cette inadéquation entre la prévision et les effectifs nécessaires à la réalisation de l'offre a nécessité un ajustement, opéré par avenant du 20 septembre 2022. Celui-ci augmente la prévision de près de 24 ETP d'ici la fin du contrat. Cet ajustement porte principalement sur les effectifs de conduite³⁵. Il semble cependant encore insuffisant dans la mesure où cette prévision ajustée reste en deçà des effectifs réellement recensés. En 2023, l'effectif comporte encore sept ETP supplémentaires par rapport à la prévision contractuelle ajustée par avenant. Ces effectifs auraient pu être plus élevés encore si le délégataire n'avait pas rencontré des difficultés à recruter des conducteurs tout au long du contrat, en raison de la pénurie observée dans le secteur du transport urbain de voyageurs.

Tableau n° 6 : Comparaison des effectifs prévisionnels et recensés entre 2019 et 2023

<i>Effectif total en ETP annuels moyens</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Évolution</i>
<i>Prévisionnel contrat signé</i>	752,5	751,1	713,5	700,4	696,8	-7 %
<i>Prévisionnel avenant 4</i>	-	-	-	719,3	718,6	-4 %
<i>Exécuté</i>	748,3	742,7	747,5	742,9	725,6	-3 %
<i>Écart prévisionnel – exécuté</i>	- 4,2	- 8,4	34	23,5	7	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après la convention de délégation de service public des services de mobilité, l'avenant n° 4 du 20 septembre 2022 et les rapports annuels du délégataire

La contribution versée par la métropole est forfaitaire et calculée sur la base des prévisions fixées par le contrat. Aussi, toute évolution à la hausse des charges qui ne soit pas du fait des décisions de l'autorité organisatrice est à la charge du délégataire, conformément au principe du transfert de risque inhérent aux contrats de délégation de service public. Or, l'avenant n° 4 qui augmente le nombre d'ETP ne précise pas les raisons de cette hausse ni si celle-ci est imputable à des demandes de la métropole intervenues en cours de contrat ou à une estimation incorrecte des effectifs nécessaires lors de la négociation du contrat. Selon le délégataire, cette hausse provient principalement du décalage et de l'ajustement de l'offre du nouveau réseau déployé en 2022 combiné au changement de stratégie énergétique de la métropole dans le cadre du renouvellement de sa flotte de bus.

À l'instar des effectifs, la masse salariale suit une trajectoire différente de celle prévue au contrat³⁶. Elle augmente ainsi de 8 % entre 2019 et 2023. Sans qu'il soit possible de savoir dans quelle mesure cette différence est imputable à l'évolution des effectifs et à l'augmentation

³⁴ Passage de 752,5 ETP en 2019 à 699 en 2024.

³⁵ Augmenté de 18 ETP.

³⁶ Si en 2019 l'exécution est inférieure à la prévision, elle la dépasse à partir de 2021.

« naturelle » de la masse salariale sous l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT), ce constat doit conduire la métropole à examiner plus attentivement et corrélativement l'évolution des effectifs et de la masse salariale.

La métropole devra être vigilante sur la correcte estimation initiale des effectifs et leur évolution dans le cadre du contrat suivant afin de trouver le juste équilibre entre un effectif suffisant pour réaliser l'offre et le souci de maîtrise des charges d'exploitation.

2.3.2.2 Un taux d'absentéisme élevé

Le taux d'absentéisme³⁷ du délégataire, bien que légèrement supérieur à la moyenne nationale du secteur³⁸, était contenu jusqu'en 2019. Il a nettement progressé à partir de 2020, notamment sous l'effet de la crise sanitaire, et s'est dégradé à Orléans davantage que dans les autres réseaux de transport en atteignant 14,87 % en 2020, contre 10,1 % au niveau national³⁹. Malgré une amélioration, le taux d'absentéisme s'établit à 10,85 % en 2023, bien supérieur aux prévisions contractuelles, qui prévoyaient une amélioration au fil du contrat (8 % en 2019, 6,71 % en 2024).

Cet absentéisme, dont la cause première est l'arrêt maladie, a des conséquences sur la réalisation de l'offre de service. Au sortir de la crise sanitaire, la persistance d'un fort absentéisme combiné à des mouvements de grève récurrents et à la difficulté à recruter des conducteurs ont conduit l'exploitant à adapter le plan de transport à de nombreuses reprises en 2022 et 2023. Notamment, au regard des fortes perturbations engendrées par l'absentéisme et les mouvements de grève à la fin de l'année 2022, l'exploitant a proposé un « plan robustesse » mis en œuvre à compter du 31 janvier 2023, ramenant l'offre de service à 97 %. En diminuant quelque peu la fréquence des tramways et des principales lignes fortes de bus pour pallier le manque d'effectifs, l'exploitant peut ainsi à nouveau assurer la régularité des passages.

L'absentéisme pèse également sur les charges de l'exploitant, dans la mesure où, à offre de service maintenue, un salarié absent doit être remplacé, de manière impérative si c'est un conducteur (65 % de l'effectif). L'AMO de la métropole estime le coût de l'absentéisme à environ 2,1 M€ en 2022. La dégradation de l'offre donne également lieu à des réfections, diminuant le montant de contribution versée par la métropole. En 2022, le montant de la réfaction appliquée en raison des kilomètres commerciaux non effectués s'élevait à 1,3 M€.

2.3.3 **Un forfait d'équivalent-temps plein qui ne correspond pas aux mises à disposition effectives par le siège**

Le cadre financier du contrat comporte dans les postes de charges fixes des frais refacturés par le groupe Keolis à sa filiale exploitante. Il s'agit principalement des frais de siège, c'est-à-dire les frais généraux d'administration et de direction générale engagés par le groupe

³⁷ Hors grève et longue maladie. Le taux d'absentéisme est obtenu en rapportant le nombre d'heures d'absences au nombre d'heures théoriques.

³⁸ En 2019, le taux d'absentéisme de KMO s'établissait à 8,18 %, contre 7,8 % au niveau national selon le bilan social 2021 de l'UTP, édition 2022.

³⁹ Selon le bilan social 2021 de l'UTP, édition 2022.

au bénéfice de sa filiale et de la refacturation du personnel mis à disposition par le groupe à la filiale, qui correspondent aux postes de direction. Le délégataire sous-traite une partie de l'offre à une autre société du groupe. Ces frais d'affrètement sont refacturés dans le forfait sous-traitance inclus dans la contribution forfaitaire.

La contribution forfaitaire comprend un montant total de 7,2 M€ de frais de siège et d'assistance technique. Le cadre financier du contrat prévoit le versement de ces frais uniquement à compter de 2021, ce qui a été exécuté conformément aux stipulations contractuelles pour les années 2021 à 2023⁴⁰.

Les charges fixes incluent les frais du personnel mis à disposition par le groupe à la filiale délégataire, qui correspondent aux postes de direction de la filiale.

Le cadre financier prévoit un effectif annuel prévisionnel de 14 ETP valorisés à hauteur de 1,74 M€, soit 10,42 M€ sur la totalité du contrat. Selon les rapports annuels du délégataire, le nombre de personnels mis à disposition est inférieur à la prévision contractuelle et s'élève en moyenne à 10,9 ETP par an entre 2019 et 2023. La différence du coût salarial prévisionnel indexé et de l'exécuté atteint 0,498 M€ en 2023.

Tableau n° 7 : Nombre d'ETP mis à disposition par le groupe et valorisation financière sur la période 2019 à 2023

<i>Personnel groupe mis à disposition</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>ETP prévisionnels contrat</i>	14	14	14	14	14
<i>ETP réalisés (moyennes annuelles)</i>	11,8	10,6	11	9,8	11,2
<i>Coût prévisionnel indexé (en K€)⁴¹</i>	1 765	1 770	1 810	1 965	2 061
<i>Coût réel (en K€)</i>	1 706	1 292	1 431	1 375	1 563
<i>Delta coût prévisionnel - coût réel (en K€)</i>	58,6	478,1	378,6	590,1	498

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le contrat et les rapports annuels du délégataire

Les fluctuations observées sur la période 2019-2023 correspondent aux changements dans l'équipe de direction, pouvant générer des périodes de vacances de poste de quelques semaines. Malgré tout, le nombre d'ETP prévisionnel n'est pas atteint sur la période de contrôle et est inférieur aux montants refacturés à la métropole. Le délégataire indique qu'au-delà des vacances générées par les changements de direction, trois postes qui devaient être mis à disposition par le groupe ont été pourvus par une autre voie de recrutement.

Les rapports annuels du délégataire comportent un compte-rendu des relations financières entre la filiale exploitante et le groupe Keolis détaillant les postes de refacturation internes entre KMO, la société mère et les sociétés sœurs du groupe⁴², dont certaines sont sous-

⁴⁰ Le délégataire a perçu 1,7 M€ en 2021, 1,8 M€ en 2022 et 1,85 M€ en 2023, conformément aux prévisions contractuelles.

⁴¹ Le coefficient d'indexation des charges fixes a été appliqué au montant forfaitaire de 1 736 328 € prévu par le contrat.

⁴² Sociétés appartenant au même groupe.

traitantes de KMO. Ces comptes-rendus présentent notamment les montants refacturés par le groupe au titre des frais de siège et de l'assistance technique, de la mise à disposition de personnel et font état des flux financiers avec les sociétés du groupe intervenant en sous-traitance ou en appui technique. Bien que l'information donnée à l'autorité délégante sur ces flux apparaisse détaillée, ces comptes-rendus ne donnent que très peu d'explications sur l'évolution de ces postes, dont l'ensemble a augmenté de 28 % entre 2019 et 2023. La plus forte hausse enregistrée concerne le poste « autres charges externes » pour lesquelles les comptes-rendus ne donnent aucune information. **La chambre invite la métropole à être plus attentive à ces frais et à leur refacturation.**

2.3.4 Des mécanismes de réfaction appliqués

Le contrat prévoit un ensemble de situations pouvant donner lieu à des réflexions sur la contribution forfaitaire. Elles sont principalement de deux natures : celles correspondant à des ajustements, nécessaires lorsque le montant précis de postes de charge inclus dans la contribution n'étaient pas connus lors de la signature du contrat (par exemple les charges relatives aux impositions⁴³), et celles liées à des réalisations inférieures aux niveaux prévus par le contrat. C'est notamment le cas lorsque le délégataire n'atteint pas l'objectif de recettes fixé par le contrat, ne réalise pas les kilomètres prévus au contrat, ou lorsqu'il ne réalise pas les investissements prévus au contrat.

Les réflexions appliquées par l'autorité délégante entre 2019 et 2022 concernent principalement des réalisations en deçà des objectifs fixés par le contrat. Ainsi, la non-atteinte de l'objectif de recettes par le délégataire représente plus de la moitié des réflexions comptabilisées (8,7 M€), auxquelles s'ajoutent les réflexions afférentes aux kilomètres commerciaux non parcourus (3,2 M€, soit 21 %). Les pénalités appliquées dans le cadre du malus qualité représentent 5 % des réflexions appliquées sur la période. Au total, sur la période 2019 à 2022, l'autorité délégante a retenu plus de 15 M€ de réflexions sur les sommes dues au délégataire.

Les mécanismes de réfaction prévus par le contrat sont donc bien appliqués par l'autorité délégante. Bien que détaillées dans les factures du délégataire, elles sont cependant difficiles à retracer d'un point de vue comptable du fait d'un schéma financier contractuel complexe.

2.4 Un schéma financier complexe reposant sur un dispositif extra-comptable et qui apparaît comme irrégulier

À la différence du cadre contractuel précédent, les recettes d'exploitation sont enregistrées dans la comptabilité de l'autorité délégante. Ce faisant, ce changement de cadre contractuel génère des flux financiers supplémentaires entre la métropole et son délégataire.

⁴³ TICPE, CET et aides au travail.

Ce nouveau schéma financier est complexifié par le dispositif du fonds de réserve, créé pour permettre à la métropole de ne pas dépasser les limites fixées par le dispositif dit des « contrats de Cahors », auquel était alors soumis la métropole⁴⁴. Ce dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales fixait un objectif de maîtrise de l'augmentation annuelle des dépenses de fonctionnement locales à 1,2 %⁴⁵.

La contribution versée par la métropole à son délégataire représentant l'un des principaux postes de dépenses réelles de fonctionnement de la métropole (cf. partie 4 infra), l'absence de maîtrise de son évolution du fait de l'indexation constituait un réel risque de ne pas respecter les objectifs fixés par le contrat signé avec l'État. Pour contourner cette difficulté, la convention⁴⁶ fixe le principe d'un plafonnement de l'évolution de la contribution de 1,2 % par rapport à l'année précédente, pour chacune des années d'exécution du contrat. L'éventuel surplus est alors enregistré dans un fonds de réserve, dont l'apurement doit intervenir en fin de contrat.

Ce fonds de réserve est alimenté en parallèle par les sommes dues par l'exploitant à la métropole pour divers motifs⁴⁷. Dès lors, à la fin du contrat, si les sommes dues par l'exploitant sont supérieures à celles dues par la métropole, il reverse la différence à la métropole. À l'inverse, si les sommes dues par la métropole sont supérieures à celles dues par l'exploitant, c'est la métropole qui reverse la différence à son délégataire.

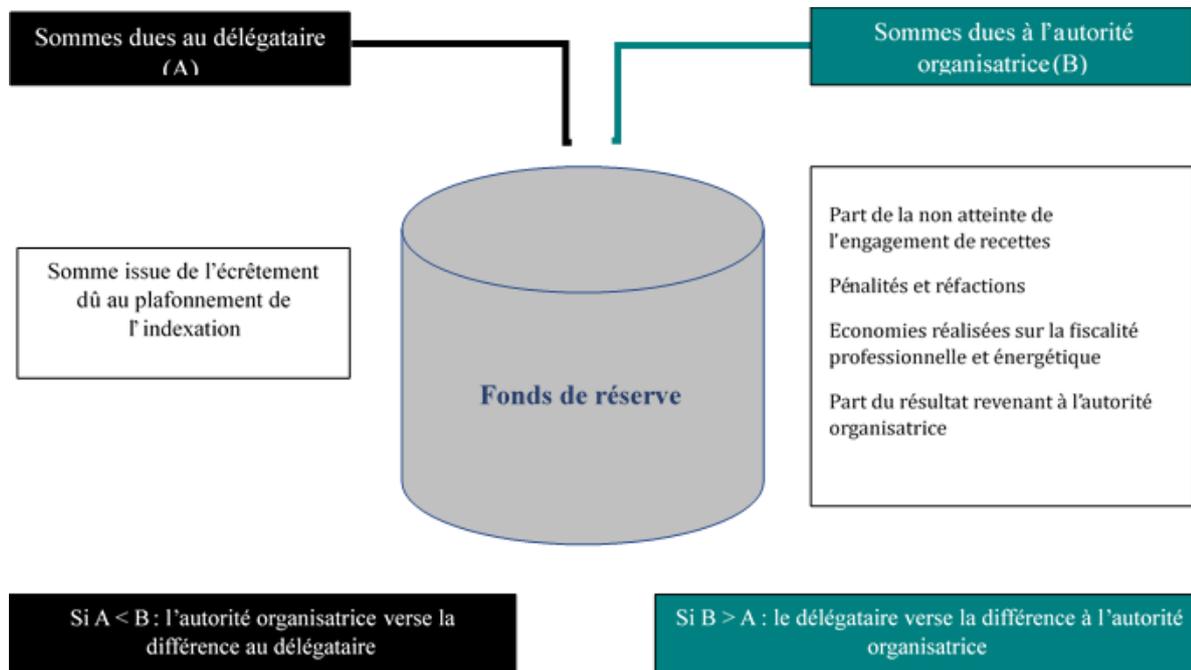
⁴⁴ Le contrat entre Orléans Métropole et la préfecture du Loiret a été signé le 29 juin 2018, parallèlement à la procédure de mis en concurrence pour le renouvellement du contrat d'exploitation.

⁴⁵ 322 collectivités territoriales étaient concernées par ce dispositif de contractualisation, prévu par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 : toutes les régions, tous les départements, les EPCI à fiscalité propre et communes les plus importants. En contrepartie de l'effort financier demandé à ces collectivités, l'État garantissait la prévisibilité et la stabilité de ses concours financiers. Ces contrats ont été suspendus en 2020 par la loi d'urgence sanitaire du 23 mars 2020⁴⁵, et n'ont pas été remis en œuvre.

⁴⁶ Article 27 de la convention de DSP.

⁴⁷ Éventuelles réfections pour les kilomètre non parcourus, montant dû en cas de non-atteinte de l'engagement de recettes, des économies réalisées sur la fiscalité professionnelle et de l'éventuelle application de pénalité sur la qualité de service.

Schéma n° 1 : Fonctionnement du fonds de réserve



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après la convention de DSP

Initialement conçu pour maîtriser le poids de l'indexation du forfait de charges et son incidence sur les équilibres budgétaires de la métropole, le fonds a été alimenté significativement par les pénalités supportées par le délégataire notamment en raison de la non-atteinte de l'engagement de recettes, aggravée par la crise sanitaire dès 2020. Pour contenir le niveau des sommes mises en réserve, la métropole et son délégataire ont décidé de procéder à des suspensions et remboursements partiels du fonds en 2021. Sans ces opérations, le solde au bénéfice de la métropole se serait élevé à 13,3 M€ en 2021, et aurait pu atteindre plus de 17 M€ en fin de contrat. Selon les estimations disponibles lors du contrôle de la chambre, le délégataire devrait être amené à reverser plus de 9 M€ à la métropole au terme du contrat.

Tableau n° 8 : Évolution du solde du fonds de réserve en faveur de la métropole (en millions d'euros)

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ⁴⁸
<i>Solde selon l'application des règles de gestion initiales du contrat</i>	1,44	7,73	13,32	12,21	13,86	17,50
<i>Solde issu des mouvements réels du fonds de réserve</i>	1,44	7,73	4,93	3,82	6,25	9,11

Source : Factures annuelles du solde de la contribution forfaitaire

⁴⁸ Pour 2024, il s'agit de prévisions issues de la prospective réalisée par le délégataire communiquée durant l'instruction.

Outre la complexité du dispositif, alimenté par des recettes de différentes natures (écrêtement, remboursement, pénalités, réfections) et dont la formule de calcul et les règles de gestion ont évolué en cours de contrat, il en résulte que l'intégralité des flux financiers annuels entre les deux entités n'est pas retracée dans les comptes de la métropole. Le contrat prévoit en effet, que le fonds est géré par le délégataire. Ainsi, entre 2019 et 2022, près de 11 % des recettes dues à la métropole ont été provisionnées au fonds de réserve⁴⁹.

En prévoyant le versement du solde en fin de contrat, ce dispositif contrevient à deux principes comptables, rappelés notamment par le recueil des normes comptables pour les entités publiques locales : le principe de spécialisation des exercices qui vise à rattacher à chaque exercice les charges et les produits qui le concernent effectivement, et le principe de non compensation en vertu duquel aucune compensation ne peut être opérée entre les charges et les produits qui doivent être comptabilisés séparément, sauf exception explicite prévue par les normes. Le non-respect de ces deux principes est de nature à altérer la fiabilité des comptes de la métropole.

Par ailleurs, si un contrôle des montants provisionnés au fonds de réserve est bien effectué à partir du suivi budgétaire transmis par le délégataire à l'appui de la facture annuelle, aucun contrôle n'est réalisé sur la prise en compte effective des sommes dues à la métropole dans les comptes du délégataire, dont les comptes sociaux ne sont pas demandés.

Pour ces raisons, la chambre recommande la suppression de ce dispositif et la régularisation des écritures comptables de la métropole en 2024.

Recommandation n° 2. Supprimer le fonds de réserve et procéder à la régularisation des écritures comptables de la métropole en 2024.

En réponse aux observations de la chambre, la métropole indique que le dénouement du fonds de réserve et la régularisation des écritures comptables interviendront en 2024 et que ce mécanisme ne sera pas reconduit dans le cadre du contrat à venir en 2025. Elle précise que le reliquat restant au fonds de réserve sera restitué dans le cadre de la dernière facture annuelle du contrat, lors du règlement financier définitif du contrat en 2025.

2.5 Une progression importante du coût du service de mobilité supporté par la métropole

Les services de transport urbains sont par nature déficitaires pour permettre de maintenir un accès au réseau de transport à un tarif supportable pour tous les usagers. Cela implique une participation financière importante de l'autorité organisatrice de la mobilité, correspondant à la différence entre le montant des charges d'exploitation et les produits générés par l'exploitation.

Le coût net supporté par la métropole correspond à la différence entre le montant de contribution versée par la métropole au délégataire, minoré des recettes reversées par ce dernier à la métropole et de la neutralisation de la redevance pour occupation du domaine public. Il a évolué depuis le début du contrat sous l'effet d'une combinaison de facteurs endogènes et

⁴⁹ Sans le remboursement partiel effectué en 2021, cette proportion aurait atteint 19%.

exogènes, dont certains étaient attendus ou pouvaient l'être dans le cadre de l'exécution normale d'un contrat, alors que d'autres, notamment, la crise sanitaire, en ont bouleversé l'exécution dans des proportions qui n'auraient pu être anticipées.

D'un montant prévisionnel de 259,68 M€ lors de la signature du contrat fin 2018, le coût net réellement supporté pourrait, selon les estimations disponibles lors du contrôle de la chambre, s'élever à 313,41 M€ en fin de contrat après réintégration des sommes dues à la métropole, provisionnées au fonds de réserve, ce qui constitue une augmentation globale de 21%. Cette estimation pourrait cependant être moindre si l'inflation ralentit et si les produits se montrent supérieurs aux prévisions.

La hausse constatée entre 2019 et 2022 s'élève à 12 %⁵⁰. Cette trajectoire est due à une augmentation des charges (+ 9 %) beaucoup plus forte que celle des produits (+ 1%), dont la trajectoire a été bouleversée par la crise sanitaire. À titre comparatif, le contrat précédent a connu une hausse de 7 % entre le montant prévisionnel figurant dans le contrat (326,39 M€) et le montant effectivement supporté par la métropole au terme du contrat (349,25 M€).

Tableau n° 9 : Trajectoire financière du coût net supporté par la métropole de 2019 à 2022

En M€	Prévisionnel (€ 2018)	Réalisé à fin 2022 (€ courant)	Écart	Évolution 2019-2022
Charges	263,14	285,84	22,70	9 %
Produits	87,90	89,08	1,18	1 %
Coût net	175,24	196,77	21,52	12 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'article 26 de la délégation de service public des services de mobilité (2019-2024), factures annuelles et états des reversements de recettes du délégataire pour 2019 à 2022

Les charges ont augmenté sous l'effet de l'inflation dont le poids s'alourdit sur la seconde partie du contrat. Fin 2022, l'écart entre les montants prévisionnels et réalisés de charges provenait pour près des deux tiers de l'indexation⁵¹. L'augmentation des charges résulte également de décisions de la métropole introduites par avenant, qui ont également pu avoir une incidence à la baisse sur les produits d'exploitation, au-delà des seuls effets de la crise sanitaire.

2.5.1 Une accélération du poids de l'indexation en fin de contrat

L'indexation des contrats est encadrée par l'article L. 112-2 du code monétaire et financier qui précise que celle-ci doit reposer sur des indices en relation directe avec l'objet de

⁵⁰ Selon la facture pour l'année 2023 transmise par la métropole après clôture de l'instruction, cette tendance s'amplifie puisque la hausse constatée entre 2019 et 2023 s'élève à 16 %.

⁵¹ Sur les 22,70 M€ d'écarts entre le cumul des charges prévisionnelles et le cumul des charges réellement supportées entre 2019 et 2022, 13,78 M€ sont issues de l'indexation due par la métropole (acquittée dans le cadre de la facture annuelle ou provisionnée au fonds de réserve). En 2023, le cumul des sommes dues au titre de l'indexation depuis le début du contrat l'indexation atteint 26,56 M€, soit deux tiers de l'écart constaté entre le cumul des charges prévisionnelles et les cumuls des charges réellement supportées.

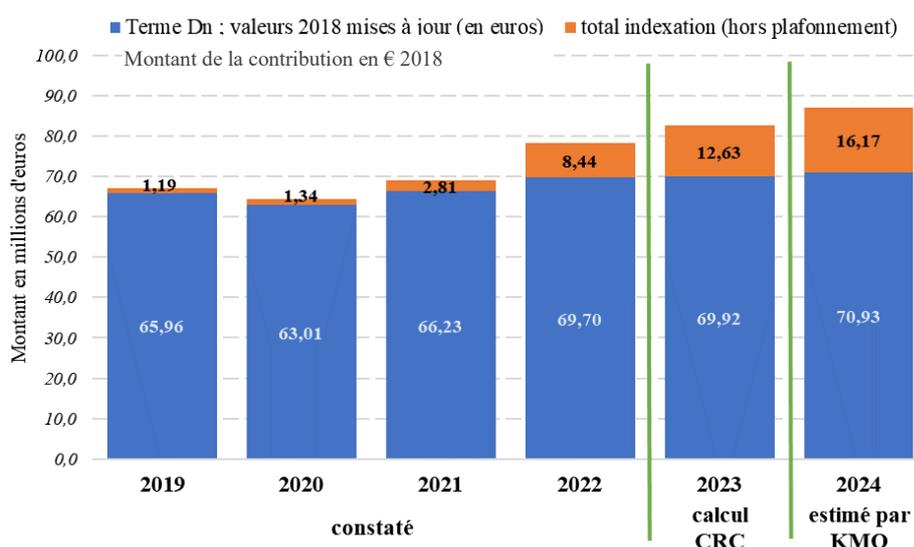


la convention, laissant le choix des référentiels ainsi que les modalités d'indexation à l'appréciation des co-contractants.

Le contrat prévoit un ensemble de formules d'indexation adaptées aux différents postes de dépenses et fondées sur des indices en lien avec l'objet de la convention, faisant chacun l'objet d'une pondération. Celles-ci s'avèrent cohérentes avec la structure des charges.

Le poids de l'indexation dans le coût total des charges d'exploitation facturées à la métropole par le délégataire a évolué de façon croissante. Faible jusqu'en 2020, celle-ci s'est alourdie de façon conséquente à compter de 2022. Bien que la forte hausse des indices liés à l'énergie participe à cette évolution, elle est essentiellement imputable à l'évolution des indices salaires et charges, pesant pour 60 % en moyenne dans le coût de l'actualisation annuelle, contre 5,3 % pour le gazole et l'électricité⁵².

Graphique n° 1 : Évolution du poids de l'indexation au sein des dépenses d'exploitation



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les factures annuelles finales du délégataire⁵³

Parallèlement, le contrat prévoit également une indexation des recettes reversées par l'exploitant à la métropole. Celle-ci a été peu appliquée depuis le début du contrat. La formule d'indexation des recettes de trafic repose sur l'évolution cumulées des tarifs depuis le début de la convention et la prise en compte d'une élasticité de la fréquentation aux tarifs, en référence à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) publié par l'Insee. Le contrat prévoit l'application de cette formule chaque année, y compris en cas d'absence d'évolution tarifaire dans l'année. Toutefois, dès 2019, la métropole et son délégataire se sont accordés par avenant pour suspendre son application qui, à la suite d'une mesure tarifaire en faveur des jeunes de moins de 26 ans, aurait eu pour effet d'accentuer la perte de recettes induite par la mesure pour

⁵² Seulement 1,3 % pour l'électricité.

⁵³ Pour l'année 2023, il s'agit de projections réalisées à partir des valeurs prévisionnelles contractuelles (modifiées par avenant) et des indices disponibles sur le site de l'Insee.

la métropole⁵⁴. Conséquence de la crise sanitaire qui a bouleversé les prévisions de fréquentation et de recettes, cette suspension a été prorogée en 2020 et 2021, et l'indexation des recettes de trafic n'a été appliquée qu'en 2022, après refonte de la formule dans le cadre du quatrième avenant⁵⁵.

La métropole aura donc supporté l'indexation des charges tout au long du contrat, en ne percevant l'indexation des recettes que sur la seconde partie du contrat.

2.5.2 Un coût de la crise sanitaire supporté principalement par la métropole

La crise sanitaire résultant de la covid-19 survenue en mars 2020 a bouleversé l'exploitation du réseau de transports urbains dès la deuxième année d'exécution du contrat. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la propagation du virus ont contraint les AOM et les exploitants à adapter le niveau d'offre produite au regard de la baisse de fréquentation induite par les confinements et couvre-feu successifs, tout en veillant à garantir aux usagers mais également aux conducteurs la mise en œuvre des normes sanitaires induites par la pandémie⁵⁶.

L'exploitant a ainsi procédé à six adaptations successives de l'offre produite en 2020 (tramway et lignes régulières de bus) pour l'ajuster aux différentes phases de confinement, déconfinement puis de couvre-feu. Le niveau d'offre a de nouveau été adapté à quatre reprises en 2021, en raison de nouvelles mesures de restrictions imposées par les pouvoirs publics. Le service RésaTAO a été interrompu lors du premier confinement (17 mars au 10 mai 2020) du fait de la dimension des véhicules utilisés, ne pouvant garantir la distanciation requise pour assurer la sécurité des voyageurs et des conducteurs. Il a été remis en service à l'issue du premier confinement, avec une offre et une capacité restreinte. En revanche, un service de transport à la demande à destination du personnel soignant a été mis en place lors du premier confinement. Le service AccessTAO a été maintenu avec, durant le premier confinement, un niveau d'offre minimal, restreint aux seuls déplacements à but médical.

Parallèlement à l'adaptation de l'offre, la métropole a décidé la mise en œuvre de mesures de gratuité du réseau lors du premier confinement en procédant au remboursement des abonnements sur demande des usagers, puis tous les samedis de novembre 2020 à mars 2021. Les étudiants ont également bénéficié de la gratuité du réseau de septembre 2020 à janvier 2021.

Il a résulté de ces différentes mesures des pertes de recettes substantielles, s'élevant au total à 12,39 M€, ainsi que des charges supplémentaires, à hauteur de 1,35 M€, dont le montant ne pouvait être compensé par les économies réalisées du fait d'une moindre exploitation (4,28 M€). Au total, le coût de la crise sanitaire pour le réseau TAO s'élève à 9,46 M€ pour les années 2020 à 2022.

⁵⁴ L'alignement des tarifs de tous les moins de 26 ans sur les tarifs étudiants et apprentis a engendré une perte de recettes, répercutée sur le niveau de l'engagement de recettes du délégataire. Les modalités d'indexation des recettes de trafic prévues initialement par le contrat auraient eu pour conséquence de diminuer mécaniquement une seconde fois l'engagement de recettes du délégataire.

⁵⁵ Signé le 20 septembre 2022.

⁵⁶ Notamment la désinfection des véhicules, fournitures d'équipements de protection individuelle, isolation des cabines conducteurs, signalétique sur les gestes barrières et la distanciation physique.

Tableau n° 10 : Coût de la crise sanitaire pour le réseau TAO (en millions d'euros HT, valeur 2018)

<i>En M€ (valeur 2018)</i>	2020	2021	2022	<i>Total</i>
<i>Pertes de recettes*</i>	6,06	4,53	1,80	<i>12,39</i>
<i>Économies de charges</i>	-3,92	-3,61	0,00	<i>-4,28</i>
<i>Surcoûts sanitaire</i>	0,62	0,55	0,18	<i>1,35</i>
Total	2,76	4,71	1,98	9,46

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les avenants n° 3 et 4 et le protocole transactionnel. (*) Mesures de gratuité comprises

L'exploitant n'a pas formalisé de demande d'indemnisation spécifique auprès de la métropole pour les pertes engendrées par la crise sanitaire, selon la possibilité offerte par l'ordonnance du 25 mars 2020⁵⁷. Ce sujet a cependant été traité dans le cadre de négociations plus larges portant sur des sujets touchant à l'équilibre financier du contrat.

Ces négociations se sont conclues par la répartition des coûts résultant de la crise sanitaire dans le cadre de deux avenants et d'un protocole transactionnel signé en septembre 2022, aboutissant au total à un coût supporté à 67 % par la métropole et 33 % par son délégataire. Ce partage s'est matérialisé par des réductions successives de l'objectif de recettes du délégataire, et le versement d'une indemnité de 2,88 M€⁵⁸ par la métropole au titre des pertes et surcoûts résultant de la crise, sur le fondement du protocole transactionnel.

Tableau n° 11 : Répartition de la perte entre la métropole et son délégataire

<i>En M€</i>	Total perte	Orléans métropole	KMO
<i>Avenant n° 3 (2020)</i>	2,67	1,63	1,04
<i>Protocole transactionnel (2020-2021)</i>	4,80	2,74	2,06
<i>Avenant n° 4</i>	1,98	1,98	0,00
Total	9,46	6,36	3,10

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les avenants n° 3 et 4 et le protocole transactionnel

La proportion de la perte supportée par l'exploitant pourrait être plus importante d'ici la fin du contrat. En effet, les parties se sont accordées sur le fait que le délégataire supporterait en totalité la persistance des conséquences de la crise sanitaire sur les recettes au-delà de la dernière baisse de l'engagement de recettes consentie en 2022 et pour les deux dernières années du contrat.

La diminution de l'engagement de recettes du délégataire n'a pas eu pour effet de supprimer le risque commercial supporté par ce dernier dans la mesure où, malgré les baisses, celui-ci n'arrive toujours pas à atteindre l'objectif contractuel. Selon les estimations disponibles lors du contrôle de la chambre, le délégataire devrait reverser à la métropole près de 3 M€ de recettes tarifaires non perçues au titre de l'année 2023.

⁵⁷ Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 (6° de l'article 6).

⁵⁸ L'indemnité versée sur le fondement du protocole transactionnel s'élève à 3,85 M€ au total.

Pris isolément, le résultat de cette négociation sur le partage du coût de la crise sanitaire respecte le cadre du régime juridique de la théorie de l'imprévision, applicable en cas de circonstances imprévisibles et extérieures aux parties, et qui bouleverse temporairement de manière substantielle l'économie du contrat⁵⁹.

2.5.3 Des avenants et un protocole transactionnel augmentant le coût supporté par la métropole

2.5.3.1 Des augmentations résultant principalement de décisions de la métropole

Le contrat signé par la métropole a fait l'objet de plusieurs évolutions depuis son démarrage, portées par cinq avenants entre 2019 et 2023. Par ailleurs, le protocole transactionnel de 2022 fixe non seulement la répartition de l'incidence financière de la crise sanitaire pour les années 2020 et 2021 mais résout également à l'amiable des différends survenus dès le début du contrat et pour lesquels les parties, malgré plusieurs mois de discussion, n'étaient pas parvenues à « un accord à prendre en compte sous forme d'avenant ».

Au total, les cinq avenants et le protocole transactionnel ont fait augmenter la masse financière du contrat de 26,87 M€ (valeur 2018) entre 2019 et 2023, soit 10,3 % de son coût net prévisionnel⁶⁰. Hors protocole transactionnel, ce montant s'élève à 23,02 M€, soit 8,9 % du coût net prévisionnel du contrat.

Tableau n° 12 : Incidence financière des avenants et du protocole transactionnel sur le coût net prévisionnel du contrat pour la métropole

<i>En M€ hors taxes (valeur 2018)</i>	Contrat initial	Avt 1	Avt 2	Avt 3	Avt 4	Avt 5	Protocole	<i>Total évolution</i>
<i>Charges</i>	394,78	395,48	395,65	392,91	403,2	405,76	405,88	11,1
<i>Produits</i>	128,58	125,02	124,94	120,21	116,54	116,54	112,81	-15,77
<i>Rappel RODP</i>	6,52	6,52	6,52	6,52	6,52	6,52	6,52	-
Coût net	259,68	263,94	264,19	266,18	280,14	282,7	286,55	26,87
<i>Évolution (en M€)</i>	-	4,26	0,25	1,99	13,96	2,56	3,85	
<i>Taux d'évolution</i>	-	1,6 %	1,7 %	2,5 %	7,9 %	8,9 %	10,3 %	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après la convention de délégation de service public des services de mobilité, les avenants n° 1 à 5 et le protocole transactionnel signé le 20 septembre 2022

L'augmentation du coût net du contrat résulte de l'augmentation des charges d'exploitation et donc du niveau de contribution versée par la métropole (+ 11,1 M€), couplée

⁵⁹ Au cas d'espèce, la part prise en charge par la métropole constitue une augmentation de 2 % de la valeur initiale du contrat (259,68 M€).

⁶⁰ Un sixième avenant a été validé par le conseil d'Orléans métropole le 30 mai 2024, en cours de signature par les parties à la date de clôture de l'instruction de la chambre. Il porte ce coût supplémentaire à 28 M€ (valeur 2018), soit 10,8 % du coût net prévisionnel du contrat.

à une diminution de l'engagement de recettes du délégataire (- 15,77 M€). La hausse des charges d'exploitation résulte principalement du changement de stratégie énergétique pour le renouvellement de la flotte de bus (6,69 M€) et des modifications⁶¹ du programme de restructuration du réseau de bus prévue par le contrat (5,39 M€). La diminution de l'engagement de recettes du délégataire résulte principalement de la crise sanitaire (- 8,7 M€), de mesures tarifaires décidées par la métropole en faveur des jeunes de moins 26 ans (- 5,06 M€) et du changement de stratégie énergétique pour le renouvellement de la flotte de bus (- 1,5 M€).

Tableau n° 13 : Incidence financière des avenants et du protocole transactionnel selon leur objet

<i>En M€ hors taxes (euros 2018)</i>	Évolution charges	Évolution recettes	Augmentation coût net	%
<i>Décisions de l'AO dont :</i>	12,5	-6,39	18,89	70 %
<i>Politique tarifaire</i>	0,55	-5,06	5,61	21 %
<i>Changement stratégie énergétique parc bus</i>	6,69	-1,5	8,18	30 %
<i>Décalage et modification de la restructuration du réseau bus</i>	5,39	0,02	5,37	20 %
<i>Adaptations de l'offre</i>	-0,13	0,14	-0,27	-1 %
<i>Impact crise sanitaire dont :</i>	-2,93	-9,29	6,36	24 %
<i>Impact charges et pertes recettes</i>	-2,93	-8,7	5,77	21 %
<i>Mesures tarifaires</i>		-0,58	0,58	2 %
<i>Autre (investissements, maintenance, coûts d'exploitation divers)</i>	1,53	-0,09	1,62	6 %
Total	11,1	-15,76	26,87	100 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les avenants n° 1 à 5 de la convention de délégation de service public des services de mobilité et le protocole transactionnel signé le 20 septembre 2022

2.5.3.2 La régularité de la procédure de passation des avenants

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-6 du CGCT, ces avenants et le protocole transactionnel ont été soumis à l'approbation du conseil métropolitain avant leur signature. Toutefois, l'article précité dispose également que tout projet d'avenant à une convention de DSP entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), préalablement à sa validation par l'assemblée délibérante. En cas de pluralité d'avenants, l'avis de la CCSPL est requis pour tout avenant n'excédant pas le montant de 5 % du contrat initial mais dont le

⁶¹ Principalement l'augmentation et la reconfiguration de l'offre produite et le déploiement et le renchérissement de l'offre de TAD, notamment du fait du passage à la réservation dynamique, selon le souhait de la métropole.

cumul avec les avenants précédents a pour effet de majorer le montant initial du contrat de plus de 5 %⁶².

Le quatrième avenant, a eu pour effet de majorer le montant initial du contrat au-delà de 5 % (cf. tableau n° 12 supra). Or, il ressort du contrôle de la chambre que ce dernier n'a pas été soumis à cette instance. Cette lacune étant également constatée pour l'avenant n° 5, la chambre rappelle à la métropole que les consultations obligatoires garantissent la régularité de la procédure de passation des avenants.

Par ailleurs, bien qu'aucun texte ne prévoit de délai entre l'approbation de l'avenant par l'assemblée délibérante et sa signature, la chambre relève un délai relativement long entre l'approbation du cinquième avenant le 11 mai 2023 et sa transmission aux services préfectoraux le 17 octobre 2023, la version signée ne comportant aucune date.

2.5.3.3 L'incidence des avenants sur l'économie générale du contrat

Un contrat de délégation de service public peut être modifié par accord des parties, dans le cadre d'un avenant, ou unilatéralement par l'autorité contractante, sans que cette modification doive être précédée d'une mise en concurrence. Dans les deux cas, les modifications ne doivent pas avoir pour effet de bouleverser l'équilibre du contrat (articles L. 3135-1 et L. 6 CCP).

L'article R. 3135-7 du CCP précise les quatre conditions dans lesquelles une modification du contrat est considérée comme substantielle :

« 1° Elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage de participants ou permis l'admission de candidats ou soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou le choix d'une offre autre que celle initialement retenue ;

2° Elle modifie l'équilibre économique de la concession en faveur du concessionnaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le contrat de concession initial ;

3° Elle étend considérablement le champ d'application du contrat de concession ;

4° Elle a pour effet de remplacer le concessionnaire auquel l'autorité concédante a initialement attribué le contrat de concession par un nouveau concessionnaire, en dehors des hypothèses visées à l'article R. 3135-6. »

Eu égard à leur objet et à leur incidence sur la masse financière globale du contrat⁶³, les modifications introduites par voie d'avenant ne modifient pas l'équilibre économique du contrat en faveur du délégataire. Les risques industriels et commerciaux demeurent, malgré les ajustements à la baisse de l'engagement de recettes pour tenir compte de la baisse de fréquentation liée à la crise sanitaire, dont les effets se font sentir dans le temps. Ils n'ont pas non plus pour effet d'étendre le champ d'application du contrat ni de remplacer le délégataire.

En revanche, la modification du projet de conversion énergétique de la flotte de bus a une incidence sur l'économie générale du contrat. La métropole s'était engagée dans le contrat

⁶² Rép. min. n° 25104 : JO Sénat 31 août 2000, p. 3007.

⁶³ Incidence financière hors protocole transactionnel, c'est-à-dire une augmentation de 8,9 %.

à respecter un programme d'acquisition de véhicules électriques, dont le calendrier et les volumes sont également fixés par le contrat⁶⁴.

Or, le projet initial d'électrification intégrale du réseau de bus a été substantiellement modifié par la métropole. Celle-ci a décidé, en cours de contrat, d'allonger le calendrier de renouvellement de la flotte de bus et de diversifier les modes de motorisation des véhicules en réintroduisant des véhicules thermiques, fonctionnant par la suite au biocarburant, et en faisant l'acquisition de véhicules hybrides, non prévus initialement (cf. partie 3.2 infra).

Le projet initial figurait au cahier des charges de la consultation et a fait partie intégrante de la négociation du contrat en ce qu'il conditionnait les conditions d'exploitation du parc de bus et les projections de performance du réseau. La modification du projet revient sur sa consistance, son budget et son calendrier de déploiement. Le nouveau projet qui en résulte pourrait alors être considéré, au regard de l'article R. 3135-7 CCP, comme une condition qui « si elle avait figuré dans la procédure de passation initiale, aurait attiré davantage de participants ou permis l'admission de candidats ou soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou le choix d'une offre autre que celle initialement retenue ».

La chambre relève que, bien qu'une telle éventualité ait été prévue par le contrat⁶⁵, la modification du projet n'a pas fait l'objet d'une révision par avenant du programme d'investissement sur lequel elle s'était engagée.

Au surplus, les quatrième et cinquième avenants, tirent les conséquences financières de cette modification postérieurement à sa mise en œuvre. Il en va de même pour la restructuration du réseau de bus, prévue par le contrat et dont la mise en service a été décalée d'un an en raison de la crise sanitaire. Ce faisant, le projet initial a été modifié, occasionnant des charges supplémentaires pour le délégataire⁶⁶.

À cet égard, en décembre 2021, le délégataire a attiré l'attention du vice-président aux transports de la métropole sur le caractère tardif de la traduction financière contractuelle de ces modifications, rappelant que la société allait démarrer un nouveau réseau au 3 janvier 2022 « sans avoir formalisé d'accord sur les conditions financières ». Cet accord a été formalisé huit mois plus tard par l'approbation du protocole transactionnel et du quatrième avenant.

Enfin, la chambre relève également que certaines données structurantes de l'économie du contrat, tels l'objectif de recettes, les effectifs ou encore les kilomètres prévisionnels ont été révisées de façon rétroactive à compter du troisième avenant.

Au regard de ces évolutions et du caractère tardif de leur traduction contractuelle, la chambre invite la métropole à renforcer la sécurité juridique des modifications contractuelles

⁶⁴ Tout retard de déploiement du programme entraînait pour la métropole le paiement d'une indemnité au délégataire si ce dernier devait assurer des réparations pour pallier les avaries liées à la vétusté des véhicules ainsi que le versement d'une indemnité de retard, calculée en fonction du nombre de kilomètres parcourus en bus thermique plutôt qu'en bus électrique (article 5.2).

⁶⁵ L'article 33 prévoit notamment que le montant des charges et des produits contractuels peut être revu en cas d'événements entraînant une modification importante de l'équilibre économique et financier du contrat, notamment lorsqu'il est décidé d'introduire dans le plan pluriannuel d'investissements de nouveaux types de matériel ou de techniques modifiant la structure du parc, voire de modifier de façon significative le plan lui-même.

⁶⁶ L'augmentation du nombre de kilomètres à produire et donc de la masse salariale, la prise en compte de contraintes d'exploitation non prévues initialement, le renchérissement du coût du TAD en raison de l'élargissement du service et de conditions de productivité moins bonnes que ce qui avait été anticipé lors de la négociation du contrat.

ayant une incidence sur les conditions d'exploitation du délégataire. À cette fin, elle lui recommande de mettre fin aux avenants rétroactifs en faisant une meilleure évaluation préalable des besoins et des solutions techniques à retenir.

Recommandation n° 3. Mettre fin au recours à des avenants rétroactifs en faisant une meilleure évaluation préalable des besoins et des solutions techniques à retenir.

2.6 Un suivi contractuel opéré par un effectif restreint

Le suivi du contrat de DSP relève depuis 2024 de la DGA services urbains de proximité⁶⁷, direction mutualisée de la métropole et de la ville d'Orléans. Au sein de ce service, la direction de la mobilité assure le suivi opérationnel et technique du contrat, et le service d'appui et de ressources son exécution financière.

La direction de la mobilité, dont l'organisation a connu plusieurs évolutions depuis sa création en 2015, comprend 22 équivalents temps plein (ETP), affectés à trois services : études et circulation, ingénierie, et offre de mobilité.

Les moyens humains affectés au suivi de la convention de DSP sont estimés par la métropole à 4,65 ETP, dont 2,2 ETP chargés du pilotage du contrat et des services (notamment le suivi de l'offre et la qualité de service), 0,7 ETP chargé du contrôle du délégataire quant aux opérations de maintenance à sa charge, 1 ETP chargé du contrôle financier, dépendant du service d'appui et de ressources de la DGA.

Ces moyens humains dédiés au contrôle du délégataire représentent moins de 20 % des ETP de la direction des mobilités, dont les missions ne se limitent pas à l'organisation des transports urbains relevant du périmètre de la DSP. Cette direction est également chargée du stationnement, de la régulation de la circulation sur le territoire métropolitain, et de l'entretien du patrimoine transports de la métropole. Elle participe également à la maîtrise d'ouvrage du projet de requalification des mails.

Les services chargés du suivi du contrat recourent également à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour des missions uniquement ponctuelles. Cet AMO accompagne notamment la métropole tout au long des procédures de passation du contrat de DSP et lors des négociations d'avenants.

2.7 L'absence de marge du délégataire

Le cadre financier du contrat prévoit un poste marges et aléas évolutif sur la durée du contrat, d'un montant total de 11,43 M€, représentant en moyenne annuelle 2,9 % du chiffre

⁶⁷ Auparavant la direction de la mobilité relevait de la DGA transition écologique.

d'affaires sur la durée du contrat. Ce montant va croissant tout au long du contrat, passant de 300 K€ en 2019 à 3,05 M€ en 2024.

Cependant, dès la première année d'exécution du contrat, le résultat de l'exploitation, déficitaire (- 614 K€⁶⁸), n'a pas permis au délégataire de dégager la marge prévue au contrat. Selon le délégataire, la non-atteinte du résultat escompté en 2019 provient des effets conjugués de recettes évoluant en deçà de l'objectif contractuel, du fait d'une mesure tarifaire décidée par la métropole à destination des jeunes de moins de 26 ans, et de la non atteinte des objectifs de qualité de service fixés par le contrat.

Tableau n° 14 : Comparaison du résultat prévisionnel et réalisé de l'exploitation

En M€	2019	2020	2021	2022	Prév 2023	Total
Résultat prévisionnel	0,30	0,60	2,05	2,58	2,86	8,38
Résultat réel	-0,61	-1,83	-1,03	0,19	-1,98	-5,26
Ecart	-0,91	-2,43	-3,08	-2,38	-4,84	-13,64
Chiffre d'affaires	66,54	59,50	68,02	73,73	nc	-
Taux de marge ⁶⁹	-0,9 %	-3,1 %	-1,5 %	0,3 %	nc	-

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après la convention de DSP et les liasses fiscales produites par le délégataire⁷⁰

La crise sanitaire étant venue bouleverser l'exploitation, le déficit s'est aggravé en 2020 et 2021 (- 1,83 et - 1,03 M€). Bien qu'en 2022, le résultat soit positif (0,19 M€), le résultat de l'année 2023 confirme la tendance déficitaire de l'exploitation sur la durée du contrat, avec un résultat à nouveau négatif (- 1,98 M€).

⁶⁸ Conformément aux stipulations en vigueur entre le groupe Keolis et ses filiales, KMO transfère une partie de son bénéfice d'exploitation au groupe lorsque son résultat est positif, et à l'inverse, lorsque son résultat est négatif, une quote-part de sa perte est supportée par le groupe. Ce fut le cas en 2019 et 2020 où une quote-part de la perte de KMO a été remontée au groupe. Les résultats présentés dans cette partie sont retraités pour réintégrer les quotes-parts du résultat transférées au groupe Keolis et rendre ainsi compte du déficit d'exploitation de manière exhaustive.

⁶⁹ Taux de marge : résultat avant participation et impôt sur les sociétés divisé par le chiffre d'affaires.

⁷⁰ Pour l'année 2023, il s'agit de prévisions issues de la prospective réalisée par le délégataire et présentées à la métropole lors du COPIL financier du 7 septembre 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La métropole suit et contrôle l'activité de son délégataire au travers du dispositif de contrôle, exhaustif, prévu par le contrat.

Le suivi financier doit cependant être amélioré, en favorisant une meilleure cohérence entre les documents financiers prévisionnels et d'exécution. Le dispositif du fonds de réserve, qui apparaît irrégulier au regard des principes de la comptabilité publique et source de complexification des flux financiers entre la métropole et son délégataire, doit être supprimé.

L'évolution des effectifs doit être source de vigilance de la part de la métropole. Il s'agit de la charge d'exploitation la plus importante, pérenne quel que soit le mode de gestion retenu, et présentant peu de marge de modulation.

Le coût net de l'exploitation supporté par la métropole a augmenté de 12 % entre 2019 et 2022. Cette évolution haussière s'accroît en fin de contrat en raison du contexte inflationniste. La crise sanitaire, non prévisible, est venue perturber la trajectoire financière du contrat. Les décisions de la métropole ont également contribué à cette hausse du fait de leur incidence sur les conditions d'exploitation prévues initialement par le contrat. Il s'agit notamment de la modification du projet de réseau restructuré et du changement de stratégie énergétique pour le renouvellement de la flotte de bus.

Cette modification, qui pourrait être qualifiée de substantielle au regard des règles encadrant la commande publique, ne s'est cependant pas traduite par une modification du plan pluriannuel d'investissement annexé au contrat.

Par ailleurs, dans l'optique de sécuriser ses modifications contractuelles, la métropole doit mettre fin à la pratique des avenants rétroactifs en faisant une meilleure évaluation préalable des besoins et des solutions techniques à retenir.

3 LA GESTION OPÉRATIONNELLE DES BIENS NÉCESSAIRES À L'EXPLOITATION

La métropole, en qualité d'autorité délégante, met à disposition du délégataire les biens nécessaires à l'exploitation des services de mobilité. A la différence des stipulations du contrat précédent, elle assure désormais le renouvellement de la flotte de bus. Le délégataire fournit les biens nécessaires à l'exploitation du service autres que ceux mis à disposition par la métropole.

Afin de garantir et maintenir un service optimal aux usagers, la métropole doit s'assurer que les biens nécessaires à l'exploitation sont entretenus régulièrement, et que les investissements mis à la charge du délégataire sont réalisés. Pour sa part, elle doit assurer le renouvellement de la flotte de matériel roulant dans des délais permettant de conserver un bon niveau de performance du matériel, afin de permettre au délégataire de produire l'offre contractualisée.

Les périmètres d'intervention respectifs de la métropole et de son délégataire sont fixés par le contrat et détaillés dans un chapitre annexe.

3.1 Des biens mis à disposition du délégataire dont la consistance réelle ne peut être établie

La métropole met à disposition de l'exploitant, le matériel roulant dédié au transport de voyageurs (tramway et bus) ainsi que les infrastructures dédiées inhérentes (rails, dépôts, centre de maintenance etc.), les équipements de systèmes d'aide à l'exploitation et information voyageurs⁷¹ (SAEIV) et de billettique, les équipements immobiliers et leurs agencements, les grosses installations techniques et de maintenance et le gros outillage.

Un inventaire doit être annexé au contrat recensant l'intégralité des biens nécessaires à l'exploitation, qu'ils soient mis à disposition par la métropole (inventaire A), ou fournis par l'exploitant (inventaire B). Cet inventaire est tenu à jour par le délégataire en cours de convention. Il doit comporter, pour les biens mis à disposition par la métropole, la date de mise en service et leur état à la date de remise, et pour les biens fournis par le délégataire, leur mode de financement.

Les inventaires A et B ont été annexés au contrat par le deuxième avenant⁷², qui précise que ceux-ci n'étaient pas disponibles à la date de signature de la convention. S'agissant de l'inventaire A, la métropole a, en effet, dû recourir à un AMO pour l'établir.

Ces inventaires ont été produits par la métropole. La chambre relève cependant qu'ils ne comportent pas toutes les précisions prévues par le contrat. Si l'inventaire B comporte bien

⁷¹ Système d'information qui géolocalise les véhicules en exploitation, calcule les temps de parcours réel par rapport au temps programmé et permet ainsi aux opérateurs de connaître l'état du trafic en temps réel pour agir rapidement en cas d'anomalie. Le SAEIV permet également de produire une information en temps réel aux voyageurs.

⁷² Signé le 20 décembre 2019.

la date de mise en service des biens, il ne précise pas leur mode de financement. L'inventaire A ne comporte ni la date de mise en service ni l'état des biens à la date de remise au délégataire.

Des interrogations subsistent par ailleurs quant à son exhaustivité, dans la mesure où certaines immobilisations semblent en nombre inférieur à ce qui figure dans le rapport annuel du délégataire. À titre d'illustration, le nombre de bus figurant à l'inventaire de 2019 (9) apparaît dérisoire au regard du nombre de bus composant la flotte du réseau TAO, l'annexe du contrat comportant 189 véhicules au 1^{er} janvier 2019, dont l'inventaire a par ailleurs été annexé par avenant. De même, le nombre d'abris figurant dans l'inventaire (107) semble bien inférieur à ce qui est recensé dans les rapports annuels (plus de 400).

Au demeurant, l'absence de numéros d'inventaire ou de références attribués aux biens figurant à l'inventaire A rend impossible tout rapprochement avec l'inventaire comptable du budget annexe transport de la métropole, support financier de la DSP.

Enfin, le contrat prévoit une actualisation annuelle de l'inventaire. Or, outre les premiers documents annexés au contrat en 2019, la métropole n'a produit qu'une mise à jour de ces documents, datant du 31 décembre 2021 pour l'inventaire A et du 31 décembre 2022 pour l'inventaire B. S'agissant de l'inventaire A, la modification des libellés des familles d'actifs entre la version initiale de 2019 et celle de fin 2021 illustre l'absence de permanence des méthodes et ne permet pas d'apprécier aisément l'évolution de la consistance de l'actif.

Il résulte de l'ensemble de ces constats que la consistance et la valeur globale réelle des actifs mis à disposition de l'exploitant ne peuvent être déterminées précisément.

3.2 Le renouvellement de la flotte de bus, investissement structurant du contrat de DSP

Le contrat de DSP couvrant la période 2019 à 2024 prévoit que les investissements sont financés principalement par la métropole, le délégataire n'étant chargé que d'investissements subsidiaires. Sur 161,6 M€ d'investissements prévus, la métropole en finance donc 91 % (147,3 M€) et l'exploitant 9 % (14,3 M€). Les dépenses à la charge du délégataire consistent principalement en la reprise des biens à l'anciens délégataires (3,5 M€), la réalisation des opérations de rénovation à mi-vie des rames de tramway (4,2 M€), l'achat de vélos pour les services de location de courte et longue durée (2,2 M€), les systèmes informatiques (1,7 M€).

L'investissement majeur supporté par la métropole dans le cadre du contrat est le renouvellement de la flotte de bus. Partiellement acquise par l'exploitant dans le cadre du contrat précédent, constituant un bien de retour, elle est revenue à la métropole au terme du contrat. Constitué de véhicules d'une moyenne d'âge de 10,3 ans, ce parc nécessitait un plan de renouvellement conséquent.

3.2.1 Un projet de conversion énergétique initial ambitieux...

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte (dite TEPCV) impose aux collectivités et à leurs groupements de plus de 250 000 habitants de verdir progressivement le parc roulant dédié aux transports publics de voyageurs.

Élaboré en 2018 concomitamment à la procédure de mise en concurrence pour le renouvellement du contrat d'exploitation, le projet *e-bus*, porté par l'exécutif d'alors, allait au-delà des obligations fixées par la loi TEPCV. Ce projet prévoyait ainsi le remplacement des 175 véhicules thermiques constituant la flotte de bus du réseau TAO par des véhicules électriques, indépendamment de leur âge et leur état de vétusté, ainsi que l'acquisition de véhicules supplémentaires, portant le parc à 228 véhicules avant la fin de l'année 2024, terme du contrat.

L'adaptation nécessaire des infrastructures du réseau reposait sur la coexistence de deux systèmes de recharge des batteries des bus : des points de charge rapide en bouts de ligne⁷³, ce qui supposait d'équiper les 30 terminus de stations de recharge et d'en déployer 21 autres sur la voirie, et des points de charge lente en dépôts, nécessitant la reconfiguration des deux dépôts existants (Saint-Jean-de-Braye et La Source) et la création d'un nouveau dépôt, envisagée à Saran.

3.2.2 ... dont les ambitions ont été revues à la baisse...

La métropole a été accompagnée par trois AMO successifs dans l'élaboration et l'évolution de ce projet, piloté par un comité de pilotage (COPIL) comprenant le président de la métropole et le vice-président aux transports et, selon l'ordre du jour, les vice-présidents aux finances et à la transition énergétique, ainsi que les services. Le projet et ses principales évolutions ont été présentés aux maires des communes membres de la métropole, au COMEX puis à la conférence des maires. Il a été présenté au conseil métropolitain lors de la séance du 15 novembre 2018. Au cours de cette séance ont également eu lieu l'approbation du nouveau contrat de DSP avec l'exploitant et le débat d'orientation budgétaire. Le projet a alors fait l'objet d'un débat. Des réserves sur la solution retenue portant notamment sur le budget prévisionnel et la rapidité du déploiement envisagé ont alors été exprimées.

Les documents présentant le projet *e-bus* aux différentes instances de gouvernance (COPIL/COMEX) produits lors du contrôle de la chambre présentent des données qui varient beaucoup, notamment sur le dimensionnement de la flotte de bus et le budget alloué au projet. Ces variations attestent des hésitations qui ont caractérisé son évolution. En raison de l'absence de formalisation des décisions prises (comptes-rendus de réunions ou de relevés de décisions), la chambre s'est fondée sur le contrat, les supports de présentation et la réponse transmise par l'ordonnateur pour retracer l'évolution du projet.

Estimé à 154,5 M€ par la métropole lors de sa conception en 2018, le projet a subi des modifications dès le démarrage du contrat en 2019. La technologie à charge rapide a été abandonnée début 2019 en raison des difficultés d'insertion des nouvelles stations de terminus dans le tissu urbain et de la rigidité du réseau qu'elle aurait engendré⁷⁴. L'achat de quelques bus thermiques a par ailleurs été réintroduit dans le projet pour répondre au besoin urgent de remplacement d'une soixantaine de véhicules particulièrement vétustes, revenant ainsi sur l'objectif initial d'un renouvellement intégral en énergie de traction électrique d'ici 2024. Dans

⁷³ En charge rapide, le temps de charge est de 5 minutes, contre 4 heures en charge lente.

⁷⁴ Notamment la difficulté et le coût des modifications d'itinéraires, certains terminus de lignes étaient par ailleurs encore susceptibles de modifications.

cette nouvelle version, le nombre de bus électriques achetés entre 2019 et 2024 passe de 176 à 112 et le budget prévisionnel du projet est ramené à 105 M€.

Cependant, le programme pluriannuel d'investissements à la charge de la métropole, précisé par le premier avenant au contrat signé le 16 juillet 2019, ne modifie pas le programme de renouvellement des bus figurant au contrat, entérinant contractuellement l'achat de 176 bus électriques et 44 véhicules légers pour les services TAD et TPMR et le déploiement d'infrastructures de charge rapide et de charge lente, pour un montant total de 131,7 M€.

En 2020, sans revenir sur les premières commandes de bus électriques déjà effectuées (29 bus auprès du constructeur Irizar), le nouvel exécutif métropolitain décide de revoir la stratégie de conversion énergétique de la flotte de bus pour s'orienter vers un « mix énergétique », permettant de réduire le coût du projet.

À l'issue d'une phase d'études de plusieurs mois, une nouvelle solution est retenue fin 2022 qui ralentit le rythme de renouvellement de la flotte de bus en ne remplaçant que les véhicules dont la vétusté ne permet pas une exploitation au-delà de trois ans. Ces acquisitions suivent les prescriptions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV), en programmant l'achat de 25 % de véhicules électriques et 75 % de véhicules hybrides (électrique et bio carburant). Cette solution traite également la flotte thermique restante en convertissant les bus non renouvelés au biocarburant (HVO⁷⁵). Cette solution intégrera également progressivement une part d'hydrogène à l'issue d'études complémentaires permettant de circonscrire la problématique de l'approvisionnement.

À la fin de l'année 2023, le parc roulant de la métropole dédié au réseau de transport métropolitain est composé à 23 % de véhicules électriques, 17 % de bus hybrides et 60 % de bus thermiques. Les acquisitions de la métropole depuis le début du contrat respectent les prescriptions de la loi TEPCV avec 36 % des acquisitions sur des véhicules électriques, 35 % sur des véhicules hybrides et 28 % de véhicules thermiques.

Le budget alloué au projet s'élève à 52,52 M€ à la fin de l'année 2023, et devrait atteindre 100,65 M€ d'ici fin 2026. La métropole a perçu des subventions à hauteur de 3,69 M€ pour ce projet, provenant de l'État, de la région Centre-Val de Loire et du programme Vertigo Moebus, octroyant des primes incitatives couvrant une partie du coût d'acquisition de bus électriques⁷⁶.

3.2.3 ... modifiant les conditions d'exploitation et l'économie du contrat

L'énergie de traction des véhicules constituant la flotte affectée au réseau TAO est déterminante dans l'équilibre financier du contrat dans la mesure où les coûts d'exploitation du réseau, notamment les charges variables, ont été calculées sur la base des coûts complets

⁷⁵ Gazole de synthèse fabriqué à partir d'huiles végétales ou à partir de retraitement des déchets. C'est un carburant renouvelable qui, par rapport au gazole classique, permet une réduction de près de 75 % de l'émission de CO₂ du puits à la roue, ainsi qu'une réduction de 20 à 30 % des émissions de particules et de NOx.

⁷⁶ Le programme Vertigo Moebus s'appuie sur le dispositif de certificats d'économie d'énergie, encadré et contrôlé par le ministère de la transition écologique. Les fonds du programme ont été abondés par des fournisseurs d'énergie, ayant reçu en contrepartie des certificats d'économie d'énergie. Les financements aux acquéreurs de véhicules électriques prennent la forme de prime versée à l'achat.

inhérents aux modes de motorisation : la consommation et le coût de l'énergie, le coût de la maintenance, mais également le nombre de véhicules mis en production au regard de leur autonomie et le nombre de conducteurs nécessaires et donc la masse salariale subséquente. À cet égard, l'abandon de la charge rapide au profit de la charge lente aurait entraîné la nécessité d'acquérir 50 bus supplémentaires et de recruter 30 conducteurs de plus si l'ambition de convertir l'intégralité du parc à l'énergie électrique avait été maintenue⁷⁷.

La métropole et son exploitant ont tiré les conséquences du changement de stratégie énergétique sur les charges d'exploitation et le niveau de contribution versé à l'exploitant. Le cadre financier fondant les prévisions de charges variables sur des unités d'œuvre (kilomètres prévisionnels par mode, effectifs, parc roulant prenant en compte l'énergie de traction), les coûts kilométriques variables ont été recalculés dans le quatrième avenant en modifiant ces dernières⁷⁸. Des coûts liés aux actions supplémentaires engagées pour mettre en œuvre ce changement de stratégie, notamment l'expérimentation puis la généralisation de l'utilisation du carburant HVO, sont également venus majorer les charges variables.

Cette actualisation des coûts d'exploitation par voie d'avenant n'a pas été suivie, à ce jour, d'une révision des plans pluriannuels d'investissement ni du programme de renouvellement des bus annexés au contrat. Or, la répartition des coûts de maintenance des bus entre la métropole et son délégataire est fondée sur le calendrier contractuel de ce programme.

L'économie réalisée par la métropole résultant du changement de stratégie énergétique est difficile à mesurer à ce stade, au regard des coûts qu'elle engendre par ailleurs, non chiffrés de manière exhaustive :

- l'inclusion de véhicules hydrogènes, qui n'est pas encore chiffrée précisément. Cette technologie est plus coûteuse que la motorisation électrique et nécessitera des infrastructures dédiées ;
- les surcoûts d'exploitation issus du contrat (8,2 M€) ;
- l'augmentation du coût de possession des bus.

3.3 Des investissements du délégataire s'éloignant des prévisions du contrat

Les investissements mis à la charge du délégataire sont détaillés par le contrat. D'un montant prévisionnel total de 14,3 M€, ces dépenses d'investissements concernent principalement la maintenance et l'entretien du matériel roulant et des infrastructures (44 %) et plus particulièrement les opérations de révisions des rames de tramway, la reprise des biens de l'ancien délégataire (25 %), les dépenses liées aux services de vélo (parc et infrastructures) et les systèmes d'information (10 %).

⁷⁷ Le passage en charge lente exclusivement aurait eu pour effet de limiter l'autonomie des véhicules : 220 km par recharge de 5h pour les standards et 130 km par recharge de 5h pour les articulés.

⁷⁸ Pour tenir compte de quatre évolutions : la différence de coût de production en fonction de l'énergie de traction, la substitution des kilomètres devant être réalisés par des bus articulés par des kilomètres réalisés par des bus standards, l'allègement des coûts de maintenance des installations de recharge électrique, la perte de l'optimisation des kilomètres non commerciaux prise en compte avec la mise à disposition du 3^e dépôt, non réalisée.

Les rapports annuels du délégataire détaillent de manière chiffrée et actualisée les réalisations du plan pluriannuel d'investissements par rapport aux prévisions contractuelles.

Comme celui de l'autorité organisatrice, le plan pluriannuel d'investissements du délégataire n'a pas fait l'objet de modifications contractuelles, à l'exception de la modernisation du système billettique, initialement à la charge de la métropole, transférée au délégataire par le cinquième avenant. Cependant, si son exécution entre 2019 et 2022 correspond aux volumes financiers contractuels, les réalisations ne correspondent pas nécessairement aux prévisions du contrat. Certains postes de dépenses présentent ainsi des taux d'exécution nettement supérieurs aux prévisions, alors que d'autres n'ont pas fait l'objet d'exécution.

C'est le cas pour la maintenance des bus thermiques dont le budget prévu pour le remplacement des moteurs et boîtes de vitesse a été exécuté pour des montants 2,5 fois supérieurs à la prévision du fait du vieillissement de la flotte de bus. La convention prévoit que les dépenses relatives aux moteurs et boîtes de vitesse défectueux sont pris en charge par le délégataire si ces interventions deviennent nécessaires sur des véhicules avant la date fixée par le contrat pour leur remplacement. Au-delà de cette date, la charge de ces dépenses revient à la métropole. Le délégataire a donc estimé la somme prévue au plan pluriannuel d'investissements au regard de sa connaissance de l'état du matériel roulant.

Les montants exécutés en 2019 et 2020 sont respectivement trois et quatre fois supérieurs aux prévisions contractuelles. Les premières livraisons de bus électriques standards étant prévues pour la fin d'année 2020, ces dépenses incombaient bien au délégataire qui, selon la métropole, semble ne pas avoir correctement estimé la prévision.

Les dépenses relatives aux systèmes d'information excèdent également les prévisions, notamment s'agissant des systèmes d'information à destination des usagers, la crise sanitaire ayant largement accru le besoin de digitalisation. Le délégataire a notamment mis en place en 2020 le système flash ticket, permettant à l'utilisateur de payer son titre de transport occasionnel avec son téléphone, ainsi qu'un site pour le dédommagement des usagers qui n'ont pu emprunter le réseau durant les périodes de confinement.

Enfin, l'enveloppe prévisionnelle dévolue aux travaux de rénovation du bâtiment administratif a été largement sous-estimée puisque les travaux réalisés s'élèvent à 250 000 €, bien supérieurs aux 5 000 € initialement prévus.

Ces modifications ont été partiellement prises en compte dans le cadre d'un sixième avenant en 2024, prévoyant la prise en charge par la métropole de certains des surcoûts supportés par le délégataire.

3.4 Les opérations de maintenance nécessaires pour permettre la continuité du service et limiter les atteintes à sa qualité

3.4.1 Des opérations de maintenance nécessaires pour prolonger un parc de bus vieillissant

Résultant de la décision de la métropole de ne pas renouveler le parc de bus thermique du réseau TAO pour le convertir intégralement à l'énergie moteur électrique, ce dernier présente un âge moyen relativement élevé en début de contrat, au regard des durées de d'exploitation

constatées dans le secteur du transport urbain de voyageurs. Au 31 décembre 2018, le parc du réseau TAO atteignait un âge moyen de 9,9 ans, supérieur à l'âge moyen constaté sur les réseaux de transports urbains couvrant plus de 250 000 habitants (hors Ile-de-France), s'élevant à 8,5 ans au 1^{er} janvier 2019 selon les données de l'UTP⁷⁹. Un examen par catégorie de véhicule révèle que cette moyenne d'âge élevée résulte principalement de l'âge moyen des bus standards et articulés en service sur les lignes régulières et composant 72% de la flotte. Ainsi, en 2020, l'âge moyen des bus standards et articulés atteignait 11,3 ans, contre des âges moyens respectifs de 7,9 et 9,6 ans sur les réseaux de taille comparable.

Tableau n° 15 : Situation du parc de bus TAO au 31/12/N

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de bus</i>	194	189	190	219	218	218	229	251
<i>Âge moyen bus</i>	8,96	9,22	9,93	9,68	10,46	9,98	6,88	6,79
<i>dont standards</i>	9,75	9,58	10,27	11,34	12,26	12,27	8,24	9,03
<i>dont articulés</i>	9,21	10,13	10,66	11,32	11,72	10,74	7,52	5,68

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports du délégataire

L'âge élevé du parc a une forte incidence sur sa fiabilité. Cela s'est traduit pour partie par une augmentation du nombre de pannes. Le taux de pannes aux 10 000 kms a plus que doublé entre 2016 et 2019. Parmi l'ensemble des pannes, celles perturbant le service client ont triplé sur cette même période. En 2020, malgré la baisse du kilométrage réalisé en raison de la crise sanitaire, le taux de pannes demeure élevé.

Cette fiabilité déclinante du parc a occasionné d'importantes dépenses de maintenance en début de contrat (cf. partie 3.3).

Ces efforts se sont traduits par une amélioration des résultats lors des passages au contrôle technique des véhicules. Le pourcentage de refus diminue et est inférieur à 10 % à partir de 2020 alors qu'il avait atteint un pic de 15 % en 2018 et 2019.

Les efforts de maintenance ont également permis d'améliorer la moyenne kilométrique de bon fonctionnement⁸⁰ et d'amorcer une diminution progressive du taux de pannes. Toutefois, cette évolution s'avère moindre pour le taux de pannes perturbatrices du service client qui demeure significativement supérieur aux taux constatés de 2016 à 2018.

Le rajeunissement du parc effectué avec l'acquisition de 28 bus standards électriques et 25 bus articulés hybrides entre 2021 et 2022 n'a pas permis d'améliorer cette situation à court terme. En effet, l'intégration de ces véhicules neufs occasionne certaines difficultés qui décalent de plusieurs mois les incidences positives attendues de ces véhicules en termes de durabilité et de maintenance. Ces véhicules neufs doivent notamment faire l'objet de déverminage⁸¹, période durant laquelle les bus électriques ont une fiabilité inférieure à leurs homologues thermiques.

⁷⁹ « Le parc des véhicules des services urbains au 1^{er} janvier 2022 », Union des transporteurs publics et ferroviaires (UTP).

⁸⁰ C'est-à-dire le nombre de kilomètres parcourus entre deux pannes.

⁸¹ Période de rodage d'un véhicule neuf durant laquelle sont testés ses composants, soumis à différents types de contraintes (thermique, électriques, mécaniques etc.)

Le nombre de kilomètres entre deux pannes est ainsi plus faible pour les bus électriques récemment acquis. Bien que les pannes de ces véhicules neufs ne pèsent pas encore sur les coûts de maintenance, encore couverts par la garantie du constructeur, elles ont cependant une incidence sur la qualité du service puisqu'elles occasionnent des immobilisations longues. En 2022, les pannes sur les bus standards électriques représentent un tiers de la totalité des pannes, pour seulement 13 % des kilomètres parcourus.

3.4.2 Des coûts de maintenance croissants pour le tramway

Orléans métropole a mis à disposition de son délégataire 43 rames de tramway Citadis du constructeur Alstom, de type 301 et 302. Les 22 rames de type 301 sont toutes utilisées pour la ligne A, mise en service en 2000. Sur les 21 rames de type 302, 17 sont affectées à la ligne B, mise en service en 2012, et 4 à la ligne A.

Cette différence d'âge des rames et infrastructures des deux lignes de tramway génère des problèmes d'ampleurs différentes et implique une maintenance différenciée. Ainsi, du fait de la moindre ancienneté des rames et de l'infrastructure, d'une part, et de la réalisation d'un kilométrage annuel plus faible, d'autre part, la ligne B présente des taux de pannes deux fois moins élevés que la ligne A.

Outre l'entretien courant et les changements non prévisibles de gros organes des véhicules, l'exploitant est contraint de suivre le plan de maintenance du constructeur en fonction du kilométrage effectué. Deux grandes révisions sont ainsi prévues au cours de la durée du contrat : l'une au bout de 600 000 km pour les rames de type 302 et l'autre à 1 200 000 km pour les rames de type 301.

L'exploitant a réalisé le programme de révision des 1,2 millions de kilomètres de la ligne A prévu au contrat entre 2019 et 2021. Pour la ligne B, la visite préventive des 600 000 km s'étale sur la période 2020-2024. Ce programme de révision, partiellement réalisé (13 rames sur les 21), risque de ne pas être totalement achevé d'ici la fin du contrat. En effet, la survenance de la crise sanitaire a entraîné en 2020 un roulage des rames moindre que prévu, retardant ainsi l'atteinte du pas de maintenance.

Ces programmes de révision ne permettent cependant pas d'éviter les défaillances liées au vieillissement du matériel, principalement la ligne A, dont les rames atteindront 80 % de leur durée de vie théorique à la fin du contrat, et pour lesquelles il n'a pas été prévue de rénovation à mi-vie.

Par ailleurs, bien que plus récente, la ligne B doit faire l'objet d'un suivi approfondi pour ce qui concerne le système d'alimentation électrique par le sol (APS) déployé sur certains tronçons. Ce système doit faire l'objet de rénovations, tant pour des problématiques de sécurité⁸² que de dégradation liée au vieillissement de l'infrastructure.

Conformément à son engagement contractuel, le délégataire a produit en 2021 une étude relative à l'obsolescence des équipements des rames 301 et 302, qui constate que pour la ligne A, près d'un tiers des équipements étudiés sur les rames 301 et des infrastructures sont

⁸² Suite à des incendies de batteries APS dans des rames Citadis d'autres réseaux, les services de l'État ont demandé à l'ensemble des exploitants le remplacement préventif des batteries APS de 7 ans depuis leur fabrication ou 5 ans d'exploitation.

obsolescents. L'étude estime à 2,24 millions d'euros le coût de maintien en service des rames Citadis 301 et le traitement de l'obsolescence de l'infrastructure dans les 5 à 8 années à venir. L'étude met également en exergue que malgré une ancienneté moindre, certains éléments de la ligne B montrent déjà des signes d'obsolescence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion opérationnelle des biens de l'exploitation est assurée par le délégataire, selon les prescriptions mises à sa charge par le contrat et sous le contrôle de la métropole, propriétaire des biens. Le suivi du patrimoine de la délégation doit être amélioré pour permettre de déterminer précisément la consistance et la valeur globale réelle des actifs mis à disposition de l'exploitant, ce que ne permet pas actuellement le suivi irrégulier des inventaires, incomplets par ailleurs.

Le renouvellement de la flotte de bus constitue le principal investissement supporté par la métropole sur la durée du contrat. Prévoyant initialement une conversion intégrale à l'énergie électrique, la métropole a fait évoluer ce projet vers un « mix énergétique » combinant véhicules électriques, hybrides et thermiques fonctionnant au biocarburant. Si l'évolution du projet a allégé et étalé la charge d'investissement dans le temps, les hésitations de la métropole quant à sa stratégie énergétique ont augmenté les charges d'exploitation et le coût de possession des bus, de sorte qu'il est difficile aujourd'hui d'appréhender l'économie réellement réalisée.

La maintenance du matériel roulant, à la charge du délégataire, est marquée en début de contrat par les incidences techniques, financières et qualitatives dues au vieillissement de la flotte de bus. L'acquisition des nouveaux véhicules n'a pas immédiatement permis de réduire les taux de panne du fait du temps de rodage nécessaire pour atteindre la pleine capacité des bus électriques. Par ailleurs, le vieillissement de la ligne A du tramway, qui aura atteint 80 % de sa durée de vie à la fin du contrat, et l'obsolescence prématurée de certains éléments de la ligne B du tramway, pourtant mise en service 12 ans plus tard, ont également une incidence sur le programme de maintenance mis en œuvre par le délégataire.

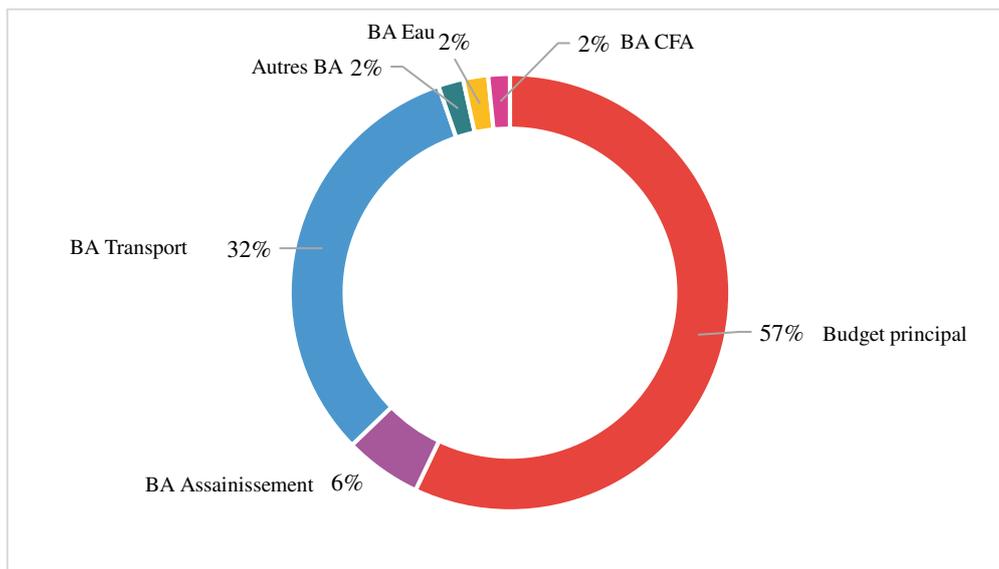
Nonobstant les évolutions non prévisibles, l'exécution du plan pluriannuel d'investissement du délégataire s'éloigne de la prévision contractuelle du fait des modifications du programme de renouvellement de la flotte demandées par la métropole mais aussi en raison d'une estimation incorrecte, par le délégataire, de certains postes de dépenses lors de l'élaboration du contrat.

4 LE FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION DU RÉSEAU

Les opérations de recettes et de dépenses du service public de mobilité de la métropole relèvent d'un budget annexe, soumis à l'instruction budgétaire et comptable M43 applicable aux services publics locaux de transports de personnes.

Parmi les douze budgets annexes que compte le budget de la métropole, le budget annexe transport est le plus important en volume financier. En 2022, avec un montant de charges de gestion courante de 75 938 999 €, il représentait 32 % des charges de gestion courante consolidées du budget de la métropole établies à 237 246 031 €. C'est le 2^e budget d'importance de la métropole après le budget principal.

Graphique n° 2 : Poids de chaque budget dans les charges de gestion courante consolidées de la métropole d'Orléans en 2022



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion 2022

D'un montant total de 329 972 559 € en 2022, les produits de gestion consolidés se répartissent dans les budgets annexes dans des proportions similaires à celles des charges de gestion courantes. Ainsi avec un montant de 101 764 438 €, les produits de gestion du budget annexe transport ont représenté 31 % du montant consolidé des produits de gestion de la métropole.

La majorité des produits de gestion courante d'Orléans Métropole provient des entreprises⁸³ (35 %) contre 27 % de l'État et 21 % des recettes tarifaires. Le versement mobilité

⁸³ Il s'agit de toutes les recettes fiscales perçues sur les entreprises du territoire métropolitain (versement mobilité, contribution économique territoriale, taxe sur les surfaces commerciales etc.).

représente 45 % des produits en provenance des entreprises. Ainsi avec un montant de 67 M€, c'est le plus élevé des produits de gestion courante de la métropole.

4.1 La fiabilité des comptes du budget annexe transport doit être améliorée

Les comptes d'une entité publique doivent donner une image fidèle du résultat de sa gestion, de son patrimoine et de sa situation financière. L'examen de la fiabilité des comptes du budget annexe transport de la métropole porte principalement sur des thèmes en lien avec le service public de mobilité, elle n'est donc pas exhaustive. La métropole ayant repris la flotte de bus du réseau TAO à l'issue du contrat achevé en 2018 et en ayant conservé la charge dans le cadre du contrat suivant, le suivi patrimonial du budget annexe transport a été examiné avec attention. Des vérifications ciblées ont par ailleurs été menées sur la sincérité des restes à réaliser et la constitution des provisions.

4.1.1 Un suivi patrimonial insuffisant faute de concordance des documents comptables

Le patrimoine permet à toute entité de remplir les missions qui lui sont dévolues. Il figure à son bilan, qui doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de l'entité, afin de permettre à l'ordonnateur de mettre en œuvre une stratégie patrimoniale adaptée aux besoins du service et au coût maîtrisé.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification, et au comptable, chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Les documents produits par l'ordonnateur (inventaire physique et comptable) et le comptable (état de l'actif et bilan figurant au compte de gestion) doivent être exactement concordants.

4.1.1.1 Un inventaire physique à améliorer

L'ordonnateur doit tenir un inventaire physique, actualisé à chaque entrée d'un bien nouveau dans le patrimoine de l'entité. S'il peut contenir des informations différentes de l'inventaire comptable, ces deux documents doivent cependant concorder.

Les inventaires physiques pour la période 2018 à 2022 ont été produits lors du contrôle. Leur analyse met en évidence que toutes les informations prévues ne sont pas renseignées. À titre d'illustration, sur 5 337 immobilisations enregistrées en 2022, si la totalité dispose bien d'une localisation, d'un service gestionnaire de référence, 13 % ne disposent pas de numéro de référence interne.

Par ailleurs, aucune des rubriques de l'inventaire physique ne permet de faire le lien avec le numéro d'inventaire figurant dans l'inventaire comptable. Il n'est donc pas possible d'apprécier la concordance de ces deux documents, dont la réconciliation n'est par ailleurs pas opérée.

La chambre rappelle donc à l'ordonnateur la nécessité d'améliorer la tenue de son inventaire physique et d'effectuer les opérations de réconciliation avec l'inventaire comptable afin d'assurer la concordance de ces deux documents.

4.1.1.2 Un inventaire comptable à fiabiliser

L'inventaire comptable retrace les informations financières des immobilisations constituant le patrimoine de la collectivité et permet de connaître leur valeur.

Les inventaires comptables transmis par l'ordonnateur récapitulent notamment, pour chaque immobilisation, le montant de l'actif brut, les amortissements, les cessions intervenues et détermine la valeur nette comptable de chaque immobilisation.

Des anomalies ont toutefois été relevées. Ainsi, 5 % des immobilisations ne sont rattachées à aucun article par nature, ce qui altère la fiabilité de l'inventaire comptable.

Par ailleurs, des écarts ont également été constatés entre le montant total de la valeur nette comptable tel qu'il ressort de la différence entre l'actif brut et les amortissements pratiqués et le montant total figurant dans le document transmis. Cet écart s'est stabilisé en 2020, à hauteur de 2 944 109 €.

Ces écarts sur la valeur nette comptable relevés chaque année ainsi que l'absence de rattachement à un article par nature de certaines immobilisations remettent en cause la fiabilité des inventaires comptables et donc la connaissance par la métropole de la valorisation financière exacte du patrimoine du budget annexe transport.

Les inventaires physiques et comptables ne permettent pas en l'état d'avoir une image exhaustive et fiable du patrimoine du budget annexe transport ni sa valorisation financière.

4.1.1.3 Un état de l'actif comportant des anomalies

Le comptable tient un état de l'actif réalisé à partir des fiches d'immobilisations. Ce document, visé par l'ordonnateur, est déposé à l'appui du compte de gestion et permet de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance des comptes et au bilan. Il doit être conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur⁸⁴ et aux soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan du compte de gestion.

L'analyse des états de l'actif du comptable a mis en évidence des anomalies qui, non retraitées, nuisent à la fiabilité des documents. Elles apparaissent sous la forme de sommes identiques répétitives sur plusieurs lignes. Le comptable a confirmé ces écarts et transmis des états de l'actif comprenant un montant retraité des amortissements pour les exercices 2018 à 2022.

Toutefois, même en tenant compte du retraitement des états de l'actif du comptable, des différences substantielles avec les inventaires comptables de l'ordonnateur subsistent. Ces écarts sont connus de l'ordonnateur, qui n'y apporte pas d'explications.

⁸⁴ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (articles 53 et suivants).

Les états de l'actif retraités transmis par le comptable pour les années 2018 à 2022 sont concordants avec les montants inscrits au compte de gestion. Cependant, bien que leurs origines soient identifiées, les écarts constatés entre les montants figurant dans les états de l'actif du comptable produits chaque année et ceux des comptes de gestion se sont accrus de manière substantielle. En effet, ils passent de -32 738 975,40 € en 2018 à -286 979 567,60 € en 2022.

Dans une logique de certification des comptes, ces constats pourraient amener le certificateur à émettre des réserves sur le suivi patrimonial du budget annexe transport de la collectivité. Il est dès lors nécessaire de mettre en cohérence les inventaires de l'ordonnateur, les états de l'actif du comptable et les montants figurant au bilan du compte de gestion.

4.1.1.4 L'absence d'apurement du compte 23 « immobilisations en cours »

L'instruction budgétaire et comptable M4 prévoit que les travaux en cours comptabilisés aux comptes 23 sont transférés aux comptes 21 lors de la mise en service du bien⁸⁵. C'est ce transfert qui déclenche la mise en œuvre de l'amortissement de l'immobilisation et permet de suivre l'évolution de sa valorisation financière dans le temps.

L'examen des balances des comptes du budget annexe transport montre qu'entre 2018 et 2022, aucune opération de cette nature n'a été passée, en raison d'un effectif insuffisant pour assurer ce suivi. Un agent a cependant été recruté en 2023 pour renforcer les missions d'inventaires et résorber le retard pris sur les transferts d'immobilisation.

Au regard du retard accumulé et de l'augmentation des investissements du budget annexe transport depuis la réintégration de la flotte de bus, la chambre prend acte du renfort humain mis en place par l'ordonnateur pour renforcer la fiabilisation de l'inventaire. Elle rappelle cependant la nécessité d'effectuer périodiquement les opérations de transfert des immobilisations achevées, dont l'absence a pour conséquence de reporter la constitution des dotations aux amortissements des biens maintenus à tort dans le compte 23 et de remettre en cause la fiabilité des comptes du budget annexe transport.

4.1.1.5 L'apurement des inventaires des biens réformés

La réforme d'un bien consiste à sortir sa valeur nette comptable de l'actif en cas de destruction ou de mise hors service. Cette opération effectuée régulièrement contribue à la fiabilisation des inventaires physique et comptable.

Pour la période 2018 à 2022, la métropole n'a transmis des listes de sorties d'actifs que pour les exercices 2018 et 2019.

⁸⁵ Cette obligation a été rappelée dans les normes n°5 et 6 du recueil des normes comptables pour les entités publiques locales applicable à compter du 1^{er} janvier 2024 dans le secteur public local du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Les vérifications aléatoires effectuées ont permis de constater que l'apurement des fichiers était perfectible avec le maintien de certaines immobilisations dans l'inventaire comptable 2022 alors qu'elles figuraient dans les sorties d'actif 2018 et 2019⁸⁶.

Un travail de rattrapage de ces opérations a cependant été entamé en 2023, où une importante part des sorties d'actifs a été opérée. Les certificats de cessions ont été produits lors du contrôle. Toujours dans l'objectif d'améliorer le suivi patrimonial du budget annexe transport, la chambre recommande de poursuivre l'apurement des fichiers d'immobilisation et les inventaires des sorties d'actifs.

Recommandation n° 4. Mettre en cohérence, pour le budget annexe transport, les inventaires physiques et comptables des biens avec la réalité de la composition du patrimoine et les états de l'actif du comptable.

4.1.2 La sincérité des recettes d'emprunt inscrites en restes à réaliser

Les résultats budgétaires d'un exercice figurant au compte administratif sont constitués de l'excédent ou du déficit de chacune des sections et des restes à réaliser (RAR) en dépenses et en recettes. Pour la section d'investissement, ces restes à réaliser correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre⁸⁷. Ces restes à réaliser sont pris en compte dans l'affectation des résultats et doivent être repris dans le budget de l'exercice suivant.

Les comptes administratifs du budget annexe transport comportent des restes à réaliser en dépenses et en recettes chaque année pour la période 2018 à 2022.

Tableau n° 16 : Les restes à réaliser en recettes et en dépenses de 2018 à 2022

En euros	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses RAR	19 649 423,30	31 931 265,86	50 781 594,51	37 461 662,81	22 169 156,48
Recettes RAR	19 649 423,30	31 931 265,86	50 768 145,00	37 461 662,81	22 169 156,48
- Dont recettes d'emprunt	4 201 744,49	22 716 329,51	41 900 000,00	31 972 521,31	19 874 014,98
% recettes d'emprunt / recettes RAR	21,4 %	71,1 %	82,5 %	85,3 %	89,6 %
Solde RAR	0,00	0,00	-13 449,51	0,00	0,00

Source : comptes administratifs et CFU 2022

⁸⁶ Exemples : sortie d'actif 2018 avec l'immobilisation n°03200200019 « remise de 11 bus SEMTAO » pour une valeur historique 1 627 516,55 €, date de cession 13/11/2018 présente dans l'IC 2022 avec un montant d'amortissement de 47 558€ et sortie d'actif 2019 avec l'immobilisation n° 03201000181 « acquisition Barberon » pour un montant d'actif brut de 243 540,63 €.

⁸⁷ Article R. 2311-11 du CGCT.

À l'exception de l'exercice 2020, les montants de dépenses et de recettes inscrits en restes à réaliser sont identiques. Il est également observé que la part des recettes d'emprunts dans les restes à réaliser en recettes d'investissement croît de manière constante et atteint en 2022 près de 90 % des restes à réaliser en recettes.

De jurisprudence constante⁸⁸, le juge administratif considère que le report en restes à réaliser d'emprunts non justifiés constitue une évaluation insincère. Il rappelle l'obligation de justifier les recettes inscrites en restes à réaliser, qui doivent présenter un caractère réel.

Des contrats d'emprunts ont été souscrits par la métropole, avec des montants plafonds couvrant les montants inscrits en RAR. Cependant ces documents ne justifient pas le montant des recettes d'emprunt inscrites sur la période. La métropole indique à cet égard que « *les reports en dépenses sont équilibrés par des reports d'emprunt couverts par des prêts souscrits et en phase de mobilisation ou des consultations lancées à la constatation des reports [...]* », confirmant ainsi qu'une partie des recettes d'emprunt figure en restes à réaliser uniquement pour équilibrer les dépenses inscrites en restes à réaliser d'investissement.

Non justifiées, ces inscriptions ne présentent donc pas de caractère certain, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT. Bien qu'il soit difficile d'en apprécier l'ampleur dans la mesure où une partie des dépenses d'investissement inscrites en reste à réaliser ne donne pas lieu à réalisation l'année suivante, cette insincérité des reports d'emprunts pèse sur le résultat et donc sur l'équilibre du budget annexe transport.

La mise en place de la gestion des opérations d'investissement en autorisations de programme-crédits de paiement (AP/CP), à compter du 1^{er} janvier 2024, devrait mettre fin à cette pratique budgétaire puisque ne devrait figurer au budget que le montant des crédits de paiement de l'exercice, diminuant de fait le montant des RAR. La chambre invite l'ordonnateur à veiller à mettre fin à cette pratique dans le cadre de la mise en place des AP/CP.

4.1.3 L'absence de constitution de provision pour compte épargne temps (CET)

Conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT, les provisions pour litige et contentieux doivent être constituées par la collectivité dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, pour un montant égal à la charge financière estimée (dommages et intérêts, indemnités, frais de justice).

Aucune provision n'a été constituée entre 2018 et 2022. Lors du contrôle de la chambre, la métropole était engagée dans trois contentieux, à son initiative, ils n'ont donc pas donné lieu à provision.

L'instruction budgétaire et comptable M4 prévoit également la constitution de provisions pour la mise en œuvre du compte épargne temps (CET). L'instruction précise qu'elles sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble du personnel.

⁸⁸ CE, 9 juillet 1997 : Commune de Garges-Lès-Gonesse et TA de Montpellier, 13 mai 1994 : M. Philippe Lacan contre commune de Rennes-Les-Bains.

Le budget annexe transport comporte des charges de personnel. La métropole n'a cependant pas constitué de provision de CET pour les agents relevant de ce budget annexe.

Il est rappelé que l'absence ou l'insuffisance de provisions est susceptible d'entacher substantiellement la fiabilité et la sincérité des états financiers. Dans l'hypothèse d'une mise en certification des comptes, l'absence ou l'insuffisance de provision peut donner lieu à une réserve voire à un refus de certification en raison du doute qui pèse sur la capacité de la collectivité à faire face à ses obligations dans le futur.

Recommandation n° 5. Constituer au sein du budget annexe transport, la provision obligatoire pour charges de personnel liées à la mise en place du compte épargne temps.

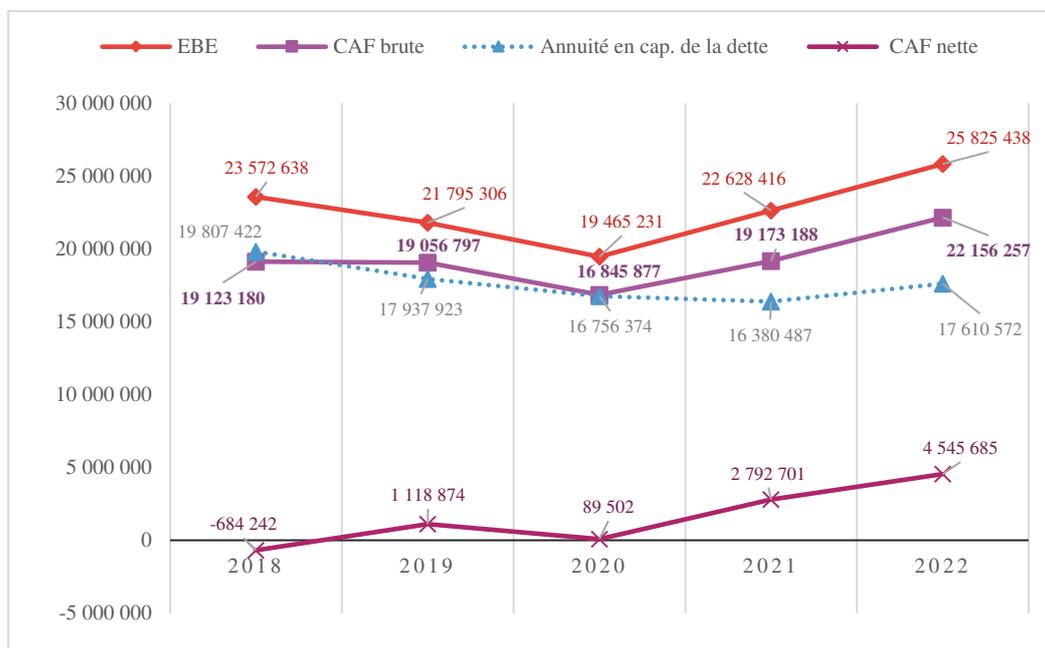
4.2 Une trajectoire financière maîtrisée mais présentant peu de marges de manœuvre

Le budget annexe transport enregistre les flux financiers entre la métropole et son délégataire. Le changement de cadre contractuel entre la période 2012 à 2018 et la période 2019 à 2024 a eu pour conséquence de modifier la structure des dépenses et des recettes d'exploitation de ce budget. Si ces changements n'ont eu qu'une incidence très limitée sur les ratios de gestion du budget annexe, la rupture est en revanche plus marquée s'agissant de l'investissement. Les données de l'année 2018 sont présentées dans cette partie à titre d'information pour rendre compte de l'incidence de ces changements sur les volumes financiers en jeu. Elles ne sont pas intégrées à l'analyse de la situation financière du budget annexe, portant sur les années 2019 à 2022, de structure et périmètre de dépenses et de recettes comparables.

4.2.1 Un autofinancement en progression, malgré la crise sanitaire

La capacité d'autofinancement (CAF nette) du budget annexe transport a évolué favorablement sur la période 2019 à 2022. Malgré un décrochage en 2020 résultant de la crise sanitaire, la CAF nette a, dès 2021, dépassé le niveau d'avant crise pour atteindre un montant de 4,54 M€ en 2022. Cette évolution résulte de la progression annuelle dynamique des produits de gestion, deux fois supérieure à celle des charges entre 2020 et 2022 (6 % contre 3 %).

Graphique n° 3 : L'évolution des soldes intermédiaires de gestion du BA Transports de 2018 à 2022 (en euros)



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion

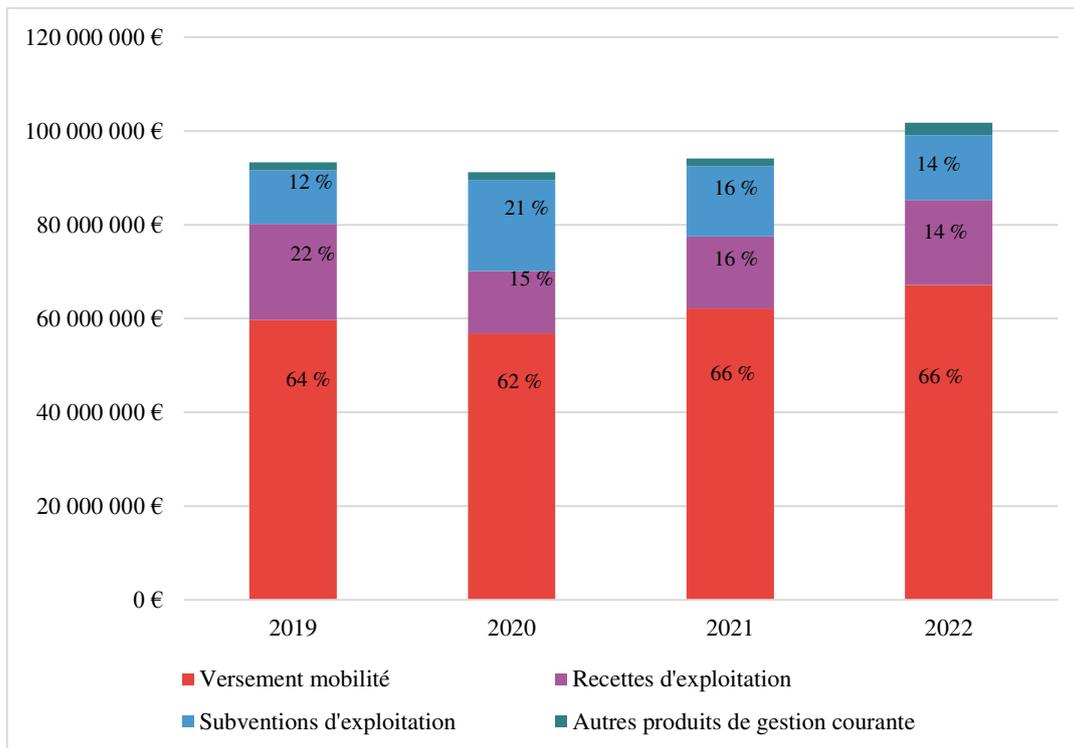
Note de lecture : figure en pointillé bleu l'annuité en capital de la dette qui n'est pas d'un SIG mais explique le passage de la CAF brute à la CAF nette (CAF nette = CAF brute – l'annuité en capital de la dette).

4.2.1.1 Une progression soutenue des produits de gestion due au dynamisme des recettes fiscales

Constitués principalement de ressources fiscales provenant des employeurs situés dans le ressort de la métropole (versement mobilité, 66 %), des recettes perçues sur les usagers et reversées par le délégataire (recettes d'exploitation, 14 %), et d'une subvention d'équilibre versée par le budget principal (14 %), les produits de gestion courante connaissent une augmentation de 9 % entre 2019 et 2022.

Les mesures restrictives liées à la crise sanitaire ont provoqué une diminution marquée des produits de gestion en 2020, du fait de la forte diminution des recettes d'exploitation résultant de la réduction temporaire de l'offre de transport (- 35 % par rapport à 2019). Cependant, alors que les recettes d'exploitation n'ont pas retrouvé leur niveau de 2019, le montant total des produits de gestion de 2022 (101,76 M€) a dépassé celui de 2019 (93,3 M€).

Graphique n° 4 : Produits de gestion courante entre 2019 et 2022



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion⁸⁹

Cette évolution provient pour partie du dynamisme du versement mobilité, dont le produit est passé de 59,7 M€ en 2019 à 67,2 M€ en 2022, soit une variation moyenne annuelle de 4 % sur la période.

Cette recette fiscale est dédiée au financement des transports en commun urbains. Prévues à l'article L. 2333-66 du CGCT, elles sont acquittées par les personnes publiques et privées employant au moins onze salariés dans le ressort de l'AOM. Le taux de cette imposition est fixé par l'autorité organisatrice selon les modalités fixées par la loi⁹⁰. Principale ressource des AOM au niveau national, le versement mobilité présente un fort dynamisme sur lequel la crise sanitaire a eu peu d'incidence. Si son produit a diminué de 5,4 % en 2020, il a enregistré dès 2021 une hausse importante pour atteindre un montant de 4,8 Mds €, supérieur de 3 % au produit de 2019⁹¹. Le produit du versement mobilité de la métropole d'Orléans s'inscrit dans ce dynamisme, avec dès 2021 un produit supérieur à celui de 2019. La décision du conseil métropolitain de porter le taux du versement mobilité de 1,8 % à 2 % a amplifié cette augmentation en 2022.

⁸⁹ Les autres produits de gestion courante sont essentiellement constitués de redevances d'occupation du domaine public (RODP), dont la principale est celle versée par le délégataire. Dans la mesure où cette dernière est restituée à l'euro près au délégataire, son montant n'a donc pas d'incidence sur les ratios de gestion du budget annexe.

⁹⁰ Article L. 2333-67 du CGCT.

⁹¹ Rapport de l'OFGL n°17 de juin 2022 sur les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021 et le rapport 2023.

La subvention d'exploitation versée par le budget principal au budget annexe a également permis d'amortir le décrochage des recettes d'exploitation en 2020. Versée chaque année avec des fluctuations d'un exercice à l'autre, elle constitue une subvention d'équilibre dont le montant définitif est ajusté par une délibération en fin d'exercice. Ainsi, elle a augmenté de 8 M€ entre 2019 et 2020, venant compenser la perte de recettes d'exploitation (7 M€) occasionnée par la crise sanitaire. Son montant a diminué en 2021 et 2022, parallèlement à la remontée des recettes d'exploitation. Elle devrait être réduite à 9,3 M€ en 2024⁹², du fait d'une recette exceptionnelle résultant du dénouement du fonds de réserve au bénéfice de la métropole à hauteur de 9 M€.

Nonobstant la crise sanitaire, la subvention versée par le budget principal a toujours été supérieure à 50 % de l'EBE. Elle a donc majoritairement contribué au remboursement de l'annuité en capital de la dette de ce budget annexe et permet ainsi de dégager de l'épargne nette.

Les délibérations de la métropole prévoyant le versement de cette subvention sont fondées sur les dispositions de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI)⁹³, qui prévoient que le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.

Dérogeant aux règles de financement des services publics industriels et commerciaux (SPIC) où, selon l'article L. 2224-1 du CGCT, seules les recettes issues de l'exploitation financent les charges d'exploitation, le code des transports permet donc aux AOM de participer au financement du service public de mobilité. Ces dispositions se combinent avec les dérogations au principe général d'équilibre en recettes et en dépenses des SPIC prévues par l'article L. 2224-2 du CGCT. Elles permettent une prise en charge du budget principal de la collectivité notamment « lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement » et « lorsque le fonctionnement du service exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

Les décisions s'inscrivant dans le cadre de ces dérogations doivent cependant respecter un certain formalisme sous peine de nullité : la délibération doit être motivée, fixer les règles de calcul et les modalités de versement. Or les délibérations de la métropole n'indiquent pas tous les paramètres de calcul. Ainsi, les prévisions de recettes commerciales ne sont pas indiquées alors qu'elles représentent en moyenne 18 % des produits de gestion courante du budget annexe. Par sécurité juridique, la chambre recommande à la métropole de motiver davantage les délibérations fixant le montant de la subvention du budget principal.

Recommandation n° 6. Motiver plus précisément les délibérations fixant le montant de la subvention versée par le budget principal au budget annexe transport, en indiquant tous les paramètres du calcul conformément aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

⁹² Cf. Rapport d'orientations budgétaires 2024.

⁹³ Codifiées à l'article L. 1221-12 du code des transports.

4.2.1.2 Des charges de gestion courante constituées principalement par la contribution versée au délégataire

La contribution versée au délégataire constitue l'essentiel des charges de gestion du budget annexe. Le passage à la DSP en forfait de charges en 2019 a porté cette proportion à 92 %, les charges de personnel étant limitées à 2,1 %, cette proportion tendant à décroître sur la période. Les frais financiers représentent 5 %. L'évolution du niveau des charges de gestion dépend donc de la maîtrise du montant de la contribution versée au délégataire.

Tableau n° 17 : Évolution des charges de gestion courante entre 2019 et 2022

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Var. moy. ann. 2019-2022</i>
<i>Charges à caractère général (CCG)</i>	2 706 315	69 371 741	69 657 450	69 613 250	73 892 469	2,1 %
<i>- Dont contribution à KMO</i>		66 844 039	67 233 625	67 309 370	71 165 041	2,1 %
<i>Charges de personnel</i>	1 579 171	1 660 480	1 614 762	1 511 757	1 500 619	-3,3 %
<i>Subventions</i>	50 309 633	78 471	107 755	46 290	119 706	15,1 %
<i>Autres charges de gestion</i>	358 945	394 183	390 954	352 401	426 206	2,6 %
<i>Charges d'intérêt</i>	4 690 529	4 214 953	3 874 119	3 529 779	3 672 885	-4,5 %
<i>Total des charges courantes</i>	59 644 593	75 719 828	75 645 039	75 053 477	79 611 884	1,7 %

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion

Entre 2019 et 2022, la contribution versée au délégataire a évolué de 6 %. Se situant essentiellement entre 2021 et 2022, cette augmentation (3,9 M€) résulte des conséquences financières du quatrième avenant, adopté le 12 juillet 2022 et signé le 20 septembre 2022, notamment les surcoûts liés au changement de stratégie énergétique pour le renouvellement de la flotte de bus et la modification du réseau restructuré mis en service en 2022.

La liquidation de la contribution forfaitaire de la métropole

Le suivi des modalités de calcul et de règlement de la contribution versée par la métropole à son délégataire est rendu complexe par la combinaison de trois éléments :

- le décalage du versement du solde de l'année N qui intervient en N+1 au-delà des périodes de rattachement ;
- l'application de l'indexation qui, selon les règles du contrat, est appliquée à la contribution forfaitaire jusqu'à un plafond, le surplus étant écarté et provisionné au fonds de réserve ; cette règle initiale a subi des modifications (exclusion de l'incidence financière des avenants), et n'a pas toujours été suivie par les parties qui y ont ponctuellement dérogé par avenant ;

- les dates de signature et de mise en œuvre des avenants ayant une incidence financière ; ainsi le protocole transactionnel qui porte sur l'exercice 2021 et les précédents n'a été signé que le 20 septembre 2022 ; ses incidences financières sur les exercices 2021 et précédents ne sont donc prises en compte qu'en 2022.

Ces modalités de liquidation ne permettent donc pas de rapprocher les montants de contribution versés au titre d'une année avec les sommes figurant au budget annexe pour cette même année.

4.2.2 Le financement des investissements

La réintégration de la flotte de bus dans le patrimoine métropolitain à l'issue du contrat de DSP 2012-2018 et le transfert des charges afférentes du délégataire à la métropole a eu pour conséquence un accroissement significatif des dépenses d'investissement supportées par le budget annexe transport. Elles ont ainsi augmenté de 51 % entre 2018 et 2019, passant de 51,5 M€ à 77,5 M€, principalement sous l'effet de l'augmentation des dépenses d'équipement.

Tableau n° 18 : Évolution des dépenses réelles d'investissement de 2018 à 2022*

En euros	2018	2019	2020	2021	2022	Montant cumulé 2019 - 2022	Part en %
Dépenses d'équipement	31 662 571	59 647 274	62 395 998	58 335 120	53 491 051	233 869 443	77,3 %
Emprunts et dettes assimilées	19 807 422	17 937 923	16 756 374	16 380 487	17 610 572	68 685 357	22,7 %
Total	51 469 993	77 585 197	79 152 372	74 715 607	71 101 623	302 554 800	100,0 %

Source : Comptes administratifs 2018 à 2021 et compte financier unique (CFU) 2022

* Restes à réaliser inclus.

4.2.2.1 Des dépenses d'équipement en hausse...

Jusqu'en 2024, la métropole n'a pas eu recours aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour suivre ses opérations d'investissement. En l'absence de suivi pluriannuel, les dépenses d'équipement du budget annexe transport comportaient donc un volume important d'annulation de crédits en dépenses et en recettes et une part de restes à réaliser significative chaque année. De 2019 à 2022, les annulations et les restes à réaliser ont ainsi représenté 71 % du montant total cumulé des dépenses réelles d'équipement. Le recours aux AP/CP prévu par un règlement budgétaire et financier adopté le 16 novembre 2023 par la métropole prévoit le recours aux AP/CP à compter de 2024 pour suivre les opérations d'investissement, ce qui devrait fortement limiter à l'avenir le volume des restes à réaliser et permettre une meilleure lisibilité de l'exécution budgétaire de ces opérations.

Entre 2019 et 2022, les dépenses d'équipement du budget annexe transport relèvent dans leur quasi-intégralité du périmètre des investissements prévus dans le cadre du contrat de DSP. Elles concernent principalement le renouvellement progressif de la flotte de bus du réseau TAO après son rachat à sa valeur nette comptable auprès du délégataire en 2019⁹⁴. Ces dépenses, d'un montant cumulé de 57,8 M€, représentent 65 % des dépenses d'équipements de la période 2019-2022. Les rapports d'orientations budgétaires 2023 et 2024 prévoient respectivement des montants prévisionnels de dépenses d'équipement de 24,6 M€ et 22,09 M€ portant principalement sur ce poste de dépense.

Durant cette période, la métropole a également étoffé le réseau de tramway en créant deux nouvelles stations sur le tronçon sud de ligne A (7,8 M€), la station Larry-Saint Fiacre et la station CO'Met, pour desservir le nouveau complexe éponyme, inauguré en 2023. Elle a également réalisé des travaux d'entretien des lignes de tramway (13,3 M€) et réalisé des travaux d'aménagements et de sécurisation de voirie nécessaires au bon fonctionnement du réseau de transport (4,1 M€), parmi lesquels les opérations de mise en accessibilité des arrêts de bus font l'objet d'une enveloppe dédiée.

4.2.2.2 ... financées principalement par la dette

Le recours aux emprunts est le principal mode de financement des dépenses d'équipement supportées par le budget annexe. Entre 2019 et 2022, leur montant cumulé a financé 76 % du montant cumulé des dépenses d'équipement, contre 13,5 % pour les recettes d'investissement cumulées⁹⁵.

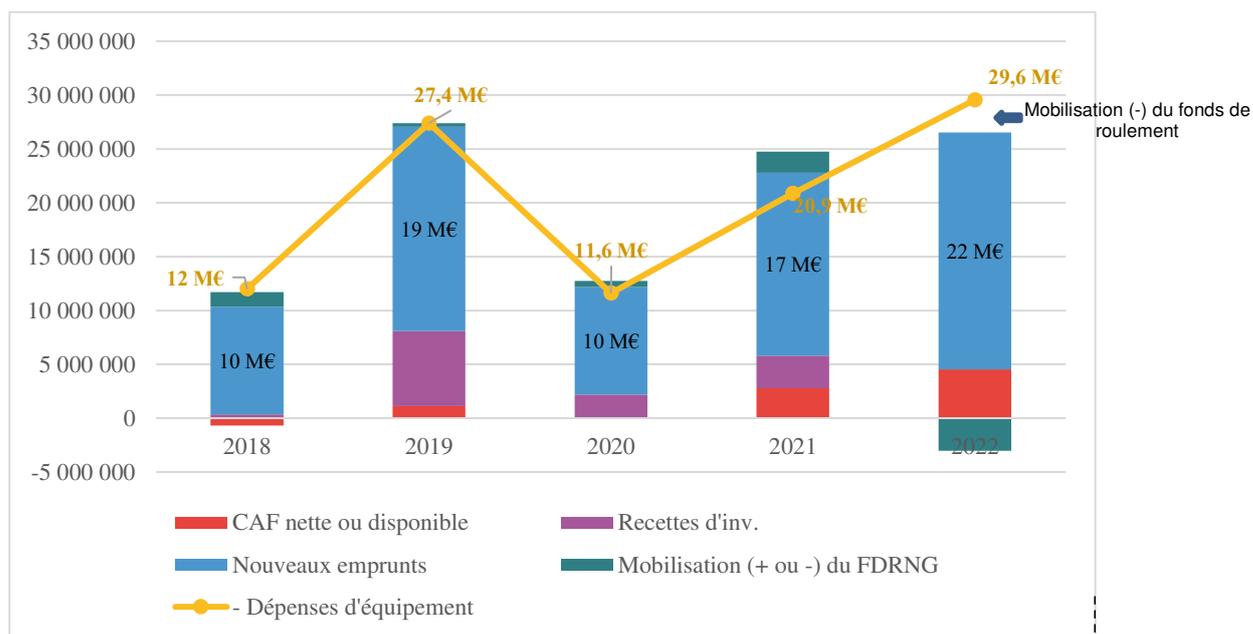
Sur la même période, la CAF nette a représenté 9,6 % des financements des dépenses d'équipement. A l'exception notable de l'année 2020 où elle a été nulle, son amélioration est continue depuis 2018. Malgré cette tendance et la contraction de nouveaux emprunts, la métropole a cependant dû mobiliser son fonds de roulement à hauteur de 3 M€ en 2022 pour financer ses dépenses d'équipement.

⁹⁴ Pour un montant de 12,1 M€.

⁹⁵ Les recettes d'investissement regroupent notamment : le FCTVA, les subventions d'investissement, les produits de cession.



Graphique n° 5 : Le financement des dépenses d'équipement de 2018 à 2022



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

L'encours de dette du budget annexe transport s'est maintenu en moyenne autour de 240 M€ sur la période 2019-2022.

L'état de la dette du budget annexe transport comprend 37 prêts constituant un capital restant dû au 31 décembre 2022 de 239,80 M€, qui représente 55 % de l'encours initial.

La dette du budget annexe transport ne comporte pas de produits risqués au regard de la charte Gissler⁹⁶, puisqu'elle ne comporte qu'un seul prêt dit à taux complexe⁹⁷, souscrit en 2004, et d'une durée résiduelle de deux ans, l'ensemble des autres emprunts étant classé dans la catégorie des emprunts sans risque particulier. Il s'agit d'une dette « jeune » dans la mesure où 81 % du capital restant dû à une durée résiduelle de remboursement supérieur à 10 ans.

La capacité de désendettement du budget annexe transport tend à diminuer progressivement, passant de 12,7 ans en 2019 à 10,8 ans en 2022. Après un pic en 2020 (13,9 ans), ce ratio est en diminution grâce à l'augmentation de la CAF brute.

La capacité de désendettement consolidée de la métropole suit cependant une tendance inverse : de 5,9 années en 2019, elle atteint 8,1 années en 2022. L'augmentation de ce ratio est en lien avec l'évolution de l'encours de dette consolidé de la métropole, passé de 512 M€ en 2019 à 680 M€ en 2022. Dans ce contexte d'augmentation de la dette métropolitaine, la maîtrise de la dette du budget annexe transport, qui constitue un tiers de l'endettement métropolitain (35 % en 2022), revêt donc un enjeu majeur.

⁹⁶ Charte de bonne conduite signée en 2009 entre les établissements bancaires et les collectivités locales qui a permis notamment une classification des emprunts structurés en fonction de leur risque.

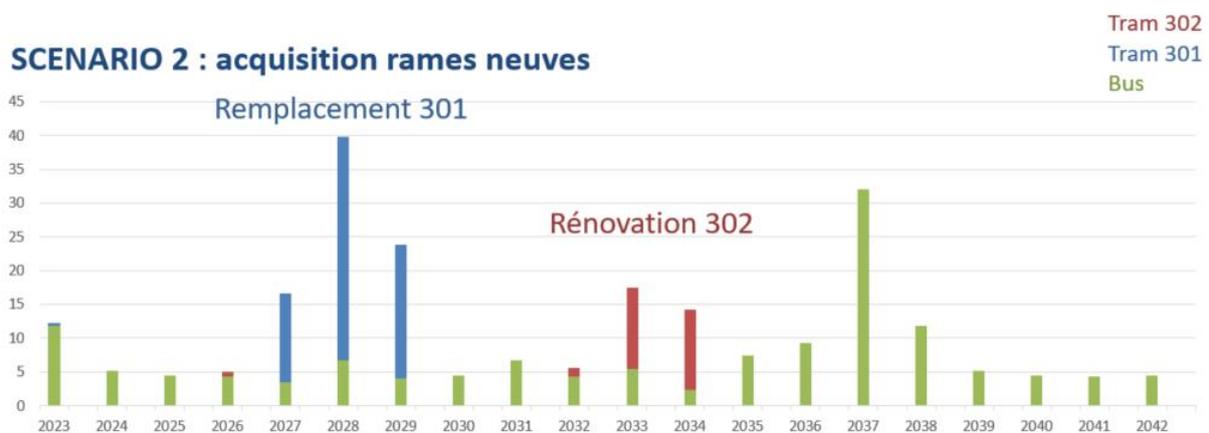
⁹⁷ Cf. maquette budgétaire M57 : l'emprunt est classifié à taux complexe dès lors que le taux variable n'est pas seulement défini comme la simple addition d'un taux usuel de référence et d'une marge exprimée en point de pourcentage.

4.2.3 Un pilotage financier des opérations d'investissement à améliorer

Outre la poursuite du renouvellement et du verdissement de la flotte de bus du réseau TAO, la métropole va être confrontée dans les années à venir à un nouvel enjeu financier d'importance avec le renouvellement des rames de tramway de la ligne A, qui atteindront 30 ans en 2030. La durée de vie d'une rame de tramway, qui conditionne son autorisation d'exploitation⁹⁸, est d'environ 30 ans. Cette durée peut toutefois être prolongée jusqu'à 40 ans à condition d'effectuer une rénovation lourde, soumise à approbation des services de l'État. Ces derniers envisagent désormais des prolongations de vie de courte durée (entre deux et trois ans) sur la base d'analyses approfondies des rapports de visites régulières sur les rames et de l'adaptation du plan de maintenance et de surveillance.

La métropole envisage cette dernière hypothèse et prévoit de lancer des études en ce sens. Pour autant, elle doit se préparer concomitamment au renouvellement total des rames de la ligne A à partir de 2027, à laquelle devrait s'ajouter à partir de 2030 des opérations de rénovation à mi-vie des rames de la ligne B. Les premières études réalisées par les services de la métropole estiment le coût de ce projet à 81,4 M€, dont plus des deux tiers (57,7 M€) devront être supportés avant 2030, date de fin d'autorisation d'exploitation des rames Citadis 301. À ces coûts devront être ajoutés les coûts d'adaptation des infrastructures de la ligne A datant de 2000.

Graphique n° 6 : Scénario retenu pour le renouvellement des rames de tramway



Source : Compte-rendu du COPIL du 23 mars 2023

Ces projets d'investissement à court et moyen termes, indispensables au maintien de l'offre de mobilité, nécessitent l'intégration d'une dimension prospective dans les documents budgétaires de la métropole.

⁹⁸ Aux termes du décret n°2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés, l'autorisation de mise en service d'un système de transports publics guidés assurant un transport régulier de personnes (incluant donc l'exploitation des rames de tramway) est délivrée par le préfet, sur la base du dossier de sécurité soumis par l'AOM et l'exploitant.

Or, jusqu'en 2024, les documents budgétaires de la métropole ne donnaient pas de vision pluriannuelle de ces opérations. Ainsi, les rapports d'orientations budgétaires de la période contrôlée ne comportent pas de présentation pluriannuelle des engagements envisagés, et ne respectent donc pas les prescriptions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT en la matière. Le coût intégral prévisionnel du projet de renouvellement et de conversion énergétique de la flotte de bus n'apparaît dans aucun des rapports d'orientations budgétaires de la période 2018 à 2024, qui comportent uniquement les montants prévisionnels annuels.

La métropole s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissements d'environ un milliard d'euros pour la période 2021 à 2026, présenté en conseil métropolitain le 27 janvier 2022. Celui-ci consacre 209,28 M€ de crédits aux opérations du budget annexe transport, dont plus de la moitié (128,34 M€) sont consacrés au projet de conversion énergétique de la flotte de bus. La version initiale de ce document, aux libellés assez généraux, ne donnait pas une vision consolidée de ce type d'opération. Révisé dans le cadre de l'adoption du règlement budgétaire et financier en décembre 2023, il présente désormais les opérations en autorisations de programme (AP), avec un échéancier de crédits de paiement prévisionnels sur la durée du plan. Non inclus dans la version initiale du plan pluriannuel d'investissements, le renouvellement des rames de tramway figure dans la version actualisée du 27 décembre 2023, avec une AP de 5,35 millions d'euros, dont les premiers crédits de paiement devraient être mandatés en 2024.

L'absence de gestion en AP/CP des projets d'investissement jusqu'en 2024 avait pour conséquence des volumes importants de crédits annulés et de restes à réaliser, nuisant à la lisibilité de l'exécution financière de ces opérations. Les nouvelles règles budgétaires et financières adoptées par la métropole en la matière devraient améliorer cette situation. La délibération du 27 décembre 2023 créant les AP-CP des opérations d'investissement de la métropole prévoit notamment que leur niveau d'exécution donnera lieu à un état joint aux documents budgétaires.

Au regard des enjeux financiers et des marges de manœuvre relativement restreinte du budget annexe rendant nécessaire le recours à de nouveaux emprunts pour réaliser ces investissements majeurs, la chambre recommande à la métropole de poursuivre l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire s'agissant des opérations d'investissement en intégrant *a minima* la dimension prospective prévue par l'article L. 2312-1 du CGCT.

Recommandation n° 7. Poursuivre l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire des opérations d'investissement conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le réseau de transports urbains est financé par le budget annexe transport, qui porte un tiers de l'endettement et de l'ensemble des charges de gestion courantes supportées par la métropole.

Bien que l'ensemble des ratios de gestion ait décroché en 2020, les incidences de la crise sanitaire sur ce budget annexe ont été limitées, notamment grâce au dynamisme de son principal produit de gestion, le versement mobilité, et à la subvention d'équilibre provenant du

budget principal. Dès 2021, les ratios de gestion de ce budget sont revenus à des niveaux équivalents voire supérieurs à ceux d'avant-crise.

Malgré une épargne nette en progression continue depuis 2018 (à l'exception de l'année 2020), au regard du volume des équipements à financer, accru avec la reprise de la charge d'investissement inhérente à la flotte de bus du réseau TAO par la métropole en 2019, les dépenses d'équipement de ce budget sont financées principalement par de l'emprunt (76 %).

Outre la poursuite du renouvellement et du verdissement de la flotte de bus, la métropole va devoir engager à moyen terme le renouvellement des rames de tramway de la ligne A, dont l'autorisation d'exploitation expirera vers 2030.

La métropole devra financer ces projets avec des marges de manœuvre restreintes. En effet, ayant porté le taux du versement mobilité à son maximum, la métropole ne disposera plus de ce levier à l'avenir pour augmenter significativement les produits de gestion du budget annexe. Sa capacité à dégager de l'autofinancement reposera donc essentiellement sur la maîtrise de la contribution versée à l'exploitant et sur le niveau de subvention provenant du budget principal. Au-delà du seul équilibre du budget annexe, la maîtrise de sa trajectoire est un enjeu financier majeur au regard de son poids dans le budget métropolitain, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Compte tenu de ces enjeux, la fiabilité des comptes du budget annexe transport doit être améliorée, notamment en mettant en place un suivi du patrimoine plus rigoureux, afin de permettre sa correcte valorisation financière.

L'amélioration de la qualité de l'information budgétaire des opérations d'investissement, engagée avec l'adoption d'un règlement budgétaire et financier et la mise en place d'autorisations de programme, doit également être poursuivie afin de donner une vision prospective des projets métropolitains et de permettre d'en apprécier la trajectoire financière.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	75
Cadre financier prévisionnel du contrat de DSP 2019-2024 (en euros 2018).....	76
Annexe n° 2. Évolution du fonds de réserve.....	77
Annexe n° 3. Synthèse du coût du réseau (millions d'euros courants hors taxes).....	79
Annexe n° 4. Coût de la crise sanitaire pour le réseau TAO en euros 2018	80
Annexe n° 5. Investissements prévus au contrat de délégation de service public (en euros 2018).....	81
Annexe n° 6. Projet <i>e-bus</i>	82
Annexe n° 7. Glossaire.....	85
Annexe n° 8. Réponse	86

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

Objet	Dates	Destinataires	Dates de réception des réponses éventuelles
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	24 mai 2023 reçue le 30 mai 2023	M. Serge Grouard <i>(Président d'Orléans métropole depuis le 9 novembre 2021)</i>	
	24 mai 2023 reçue le 30 mai 2023	M. Christophe Chaillou <i>(Président du 17 juillet 2020 au 25 octobre 2021)</i>	
	24 mai 2023 reçue le 27 mai 2023	M. Olivier Carré <i>(Président du 22 juin 2017 au 16 juillet 2020)</i>	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	18 mars 2024	M. Serge Grouard	
	25 mars 2024	M. Christophe Chaillou	
	29 mars 2024	M. Olivier Carré	
<i>Délibéré de la chambre</i>	6 et 7 mai 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	2 juillet 2024 reçu le 2 juillet 2024	M. Serge Grouard	30 août 2024 26 et 30 septembre 2024 3 et 4 octobre 2024
	2 juillet 2024 reçu le 11 juillet 2024	M. Christophe Chaillou	Sans réponse
	2 juillet 2024 reçu le 2 juillet 2024	M. Olivier Carré	Sans réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	15 octobre 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	5 décembre 2024 reçu le même jour	M. Serge Grouard	17 janvier 2025
	5 décembre 2024 reçu le même jour	M. Christophe Chaillou	Sans réponse
	5 décembre 2024 reçu le 31 décembre 2024	M. Olivier Carré	Sans réponse

Source : CRC Centre-Val de Loire

Cadre financier prévisionnel du contrat de DSP 2019-2024 (en euros 2018)

<i>En euros 2018</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Moyenne annuelle	Évolution annuelle moyenne	Évolution globale
<i>Dépenses d'exploitation (*)</i>	64 133 572	63 478 177	64 174 514	63 782 907	63 343 622	63 368 455	382 281 247	63 713 541	-0,2 %	-1,2 %
<i>Dépenses d'investissements</i>	1 485 297	1 805 655	2 011 886	2 266 668	2 625 295	2 300 316	12 495 117	2 082 520	9,1 %	54,9 %
Total des dépenses	65 618 869	65 283 833	66 186 400	66 049 575	65 968 917	65 668 772	394 776 366	65 796 061	0,0 %	0,1 %
<i>Recettes du trafic</i>	19 485 881	19 869 705	20 518 191	21 096 910	21 619 487	22 053 960	124 644 134	20 774 022	2,5 %	13,2 %
<i>Recettes diverses</i>	615 853	637 804	655 510	668 255	678 365	677 591	3 933 378	655 563	1,9 %	10,0 %
Total des recettes	20 101 734	20 507 509	21 173 701	21 765 165	22 297 852	22 731 551	128 577 512	21 429 585	2,5 %	13,1 %
<i>RODP</i>	1 087 067	1 087 067	1 087 067	1 087 067	1 087 067	1 087 067	6 522 402	1 087 067	0,0 %	0,0 %
Solde à la charge d'Orléans métropole (hors RODP)	44 430 068	43 689 257	43 925 632	43 197 343	42 583 998	41 850 154	259 676 452	43 279 409	-1,2 %	-5,8 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le compte d'exploitation prévisionnel de la convention de délégation de service public des services de mobilité (article 26.5) tel que présenté dans l'avenant n° 1 du 16 juillet 2019 isolant les charges d'investissement

(*) Incluant l'option TAO de nuit.

Annexe n° 2. Évolution du fonds de réserve

En € courant	2019		2020		2021		2022		2023		2024		Total
	Créances	Dettes	Créances	Dettes	Créances	Dettes	Créances	Dettes	Créances	Dettes	Créances	Dettes	
Delta indexation réelle et plafonnement	398 099			3 204 556	630 938		4 810 672		3 807 912		795 423		7 238 488
Malus Qualités		186 779		141 656		228 406		231 164		181 317		230 000	1 199 323
CET		223 485		274 769		569 641		693 799		928 590		700 000	3 390 285
TIPP						138 658		977					139 634
Aides aux travail		24 674		33 639		102 579		64 487		110 763		70 000	406 143
Part du résultat revenant à l'AO													0
Part de la non atteinte de l'objectif de recettes de trafic		465 642		1 653 948				1 334 612		3 050 226		3 435 349	9 939 777
Part de la non atteinte de l'objectif de recettes diverses				2 052				67 393					69 444
Réfaction des kms commerciaux		932 999		981 041				1 309 865		1 961 942			5 185 848
TOTAL	398 099	1 833 579	0	6 291 661	630 938	1 039 285	4 810 672	3 702 297	3 807 912	6 232 840	795 423	4 435 349	
A devoir à la collectivité		1 435 480		6 291 661		408 347		-1 108 375		2 424 928		3 639 926	
Remboursement au 4ème trimestre 2021						3 204 556							
Solde fin d'année		1 435 480		7 727 141		4 930 931		3 822 557		6 247 484		9 887 410	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les factures annuelles de soldes de la contribution forfaitaire, ajout de la colonne total par la chambre

Tableau n° 19 : Sommes dues à la métropole provisionnées entre 2019 et 2022

<i>En euros courants</i>	Au 31 décembre 2022
<i>Total sommes dues à la métropole provisionnées (A)</i>	12 866 822
<i>Remboursement effectué (B)</i>	3 204 556
<i>Total sommes restant dues (C = A-B)</i>	9 662 266
<i>Total recettes d'exploitation (D)</i>	89 076 789
% recettes provisionnées (E = C/D)	11 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les factures annuelles de soldes de la contribution forfaitaire et COPIL du 7 septembre 2023

Annexe n° 3. Synthèse du coût du réseau (millions d'euros courants hors taxes)

<i>Nature</i>	<i>Libellé</i>	2019	2020	2021	2022	Total	2023	2024	<i>Total contrat</i>
Charges	<i>Contribution financière</i>	66,76	67,56	72,26	73,33	279,90	78,90	86,31	445,11
	<i>Régularisation de charges</i>	0,00	0,08	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,08
	<i>Partage des recettes du trafic</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<i>Partage des recettes diverses</i>	0,02	0,00	0,00	0,00	0,02	0,14	0,08	0,24
	<i>Total charges exécutées (A)</i>	66,78	67,64	72,26	73,33	280,00	79,03	86,39	445,43
	<i>Provisions fonds de réserve en faveur du délégataire</i>	0,40	0,00	0,63	4,81	5,84	4,15	0,80	10,78
	Total charges après réintégration du fonds de réserve (B)	67,17	67,64	72,89	78,14	285,84	83,18	87,19	456,21
Produits	<i>Recettes du trafic</i>	18,71	12,85	14,74	17,09	63,39	18,71	19,62	101,72
	<i>Recettes diverses</i>	0,72	0,55	0,61	0,83	2,72	1,32	1,23	5,27
	<i>Réfections</i>	0,24	0,00	5,24	0,06	5,53	0,00	0,00	5,53
	<i>Redevance occupation domaine public</i>	1,10	1,11	1,13	1,22	4,56	1,28	1,35	7,18
	<i>Total produits perçus (C)</i>	20,78	14,52	21,72	19,20	76,21	21,30	22,20	119,70
	<i>Provisions fonds de réserve en faveur de la métropole</i>	1,83	6,29	1,04	3,70	12,87	5,79	4,44	23,10
	Total produits après réintégration du fonds de réserve (D)	22,61	20,81	22,76	22,90	89,08	27,09	26,63	142,80
Solde à la charge de la métropole	<i>Hors fonds de réserve (E = A - C)</i>	46,00	53,12	50,55	54,13	203,79	57,74	64,19	325,72
	Après réintégration du fonds de réserve (F = B - D)	44,56	46,83	50,14	55,24	196,77	56,09	60,55	313,41

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les factures annuelles et états des reversements de recettes du délégataire pour 2019 à 2022 et le compte-rendu COPIL financier du 7 septembre 2023

(*) Pour les années 2023 et 2024, il s'agit de prévisions issues de la prospective réalisée par le délégataire et présentées à la métropole lors du COPIL financier du 7 septembre 2023.

Annexe n° 4. Coût de la crise sanitaire pour le réseau TAO en euros 2018

<i>En euros 2018</i>			Total perte	Partage de la perte	
Avenant	Année	Conséquence		Orléans métropole	Keolis
3	2020	Perte de recettes mars à mai 2020	2 900 000	2 900 000	-
		Perte de recettes voyageurs juin à décembre 2020	2 372 000	1 372 000	1 000 000
		Perte de recettes annexes mars à mai 2020	99 732	99 732	-
		Perte de recettes annexes juin à décembre 2020	82 407	41 204	41 204
		Économie de charges 2020	- 3 417 661	- 3 417 661	-
		Surcoûts sanitaires mars à décembre 2020	618 957	618 957	-
		Gratuité lignes L et O de juin à fin septembre 2020	18 371	18 371	-
		Gratuité du réseau les samedis fin 2020	155 000	155 000	-
		Économie de charges fin 2020	- 497 617	- 497 617	-
		Perte de recettes fin 2020	431 000	431 000	-
PT	2021	Perte de recettes voyageurs 2021	3 993 904	1 996 952	1 996 952
		Perte recettes diverses 2021	125 582	62 791	62 791
		Gratuité réseau samedis 2021	198 943	198 943	-
		Remboursement étudiants 2021	209 570	209 570	-
		Économie de charges 2021	- 361 133	- 361 133	-
		Surcoûts sanitaires 2021	547 350	547 350	-
4	2022	Surcoûts sanitaires 2022	180 000	180 000	-
		Réduction engagement de recettes 2022	1 800 000	1 800 000	-
Total			9 456 405	6 355 459	3 100 947
Partage de la perte			100 %	67 %	33 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après avenants n° 3 et 4 et protocole transactionnel du 22 septembre 2022

Annexe n° 5. Investissements prévus au contrat de délégation de service public (en euros 2018)

<i>En euros 2018</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	%
Orléans métropole	17 519 887	24 321 600	26 173 350	26 471 100	26 825 900	26 008 325	147 320 162	91 %
<i>Reprise des biens</i>	11 665 387	-	-	-	-	-	11 665 387	7 %
<i>Renouvellement matériel roulant (e-bus)</i>	3 192 000	19 856 000	18 259 400	21 666 600	20 531 400	24 798 025	108 303 425	67 %
<i>Infrastructures bus</i>	989 000	3 337 400	7 131 250	4 467 000	5 870 000	1 069 800	22 864 450	14 %
<i>Infrastructures tram</i>	547 500	434 500	53 600	-	-	-	1 035 600	1 %
<i>Informatique (SAEIV, billettique, etc)</i>	751 000	190 700	405 100	43 500	268 500	23 500	1 682 300	1 %
<i>Autre</i>	375 000	503 000	324 000	294 000	156 000	117 000	1 769 000	1 %
Exploitant	6 368 744	2 049 462	1 911 917	1 488 059	1 228 796	1 211 169	14 258 147	9 %
<i>Reprise des biens</i>	3 496 867	-	-	-	-	-	3 496 867	2 %
<i>Rames tramway (opération VP)</i>	1 170 803	1 037 359	576 954	550 212	550 212	366 808	4 252 348	3 %
<i>Renouvellement parc VL</i>	154 353	154 353	127 601	154 353	180 278	154 353	925 291	1 %
<i>Maintenance bus thermiques</i>	208 000	182 000	156 000	78 000	26 000	26 000	676 000	0 %
<i>Outils ateliers</i>	85 000	105 000	43 000	35 000	40 000	40 000	348 000	0 %
<i>Informatique (SI services usagers, internes entreprise, systèmes d'exploitation, autres)</i>	350 900	261 700	591 900	179 900	167 400	135 500	1 687 300	1 %
<i>Vélos + infrastructures</i>	783 376	156 050	307 462	340 594	219 906	463 508	2 270 896	1 %
<i>Autre</i>	119 445	153 000	109 000	150 000	45 000	25 000	601 445	0 %
Total	23 888 631	26 371 062	28 085 267	27 959 159	28 054 696	7 219 494	161 578 309	100 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le chapitre 10 annexé au contrat de DSP, complété par l'avenant n° 1

Annexe n° 6. Projet e-bus

Tableau n° 20 : Budget du projet e-bus

<i>En M€</i>	Projet initial (2018)	Projet DSP (2019)	Exécution au 31/12/2023	Prévision à horizon 2026
<i>Frais de maîtrise d'ouvrage + études</i>	5,14	0	2,46	nc
<i>TAD/TPMR</i>	5,86	5,00	2,17	nc
<i>Acquisition bus électriques</i>	99,07	103,30	17,66	nc
<i>Infrastructures (dépôts et terminus + recharge)</i>	47,64	22,86	6,90	nc
<i>Acquisition bus thermiques</i>	0	0	4,97	nc
<i>Acquisitions bus hybrides</i>	0	0	18,37	nc
Total	157,72	131,17	52,52	100,65

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après Orléans métropole (réponse du 13 novembre 2023) ; chapitre 10 convention DSP ; comptes administratifs 2018 à 2022 ; comptes provisoires 2023 ; plan pluriannuel d'investissements 2021-2026 révisé en décembre 2023

Tableau n° 21 : Réalisation du programme de renouvellement de la flotte de bus

	<i>Parc bus</i>	Parc au 01/01/2019	<i>Prévision initiale parc au 31/12/2024</i>	Parc au 31/12/2023	<i>Évolution</i>
Standard	<i>Thermique</i>	93	0	57	-36
	<i>Électrique</i>	4	91	31	27
Articulés	<i>Thermique</i>	53	0	35	-18
	<i>Électrique</i>	2	78	2	0
	<i>Hybride</i>	0	0	34	34
Moyens	<i>Thermique</i>	9	0	9	0
	<i>Électrique</i>	0	7	0	0
Minibus TAD -TPMR	<i>Thermique</i>	20	0	1	-19
	<i>Électrique</i>	8	52	14	6
Car	<i>Thermique</i>	0	0	21	21
	Total	189	228	204	15

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après chapitre 10 de la convention de délégation du service public, réponse de la métropole transmise le 13 novembre 2023

Tableau n° 22 : Acquisitions de véhicules par type de motorisation

<i>Acquisitions 2019-2023</i>	Nb véhicules	%
<i>Thermiques</i>	27	28 %
<i>Électriques</i>	35	36 %
<i>Hybrides</i>	34	35 %
<i>Total</i>	96	100 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le chapitre 10 de la convention de délégation du service public, réponse de la métropole transmise le 13 novembre 2023

Tableau n° 23 : Incidence financière sur les charges contractuelles du changement de stratégie énergétique

<i>Avenant</i>	<i>Objet</i>	<i>Évolution charges (M€)</i>	<i>Évolution recettes (M€)</i>	<i>Solde à la charge de l'AO (M€)</i>
<i>Protocole transactionnel</i>	<i>Impact en 2021 de la modification de la stratégie énergétique du parc de bus</i>	1,11	-0,36	1,47
<i>Avenant n° 4</i>	<i>Impact de 2022 à 2024 de la modification de la stratégie énergétique du parc de bus</i>	4,20	-1,13	5,33
	<i>Mise à disposition d'un expert de KMO pour la transition énergétique du parc bus</i>	0,11	-	0,11
<i>Avenant n° 5</i>	<i>Expérimentation et extension utilisation carburant HVO</i>	1,27	0,00	1,27
<i>Total</i>		6,69	1,49	8,18

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le protocole transactionnel et les avenants n° 4 et 5

Annexe n° 7. Glossaire

Sigle	Libellé
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
CCP	Code de la commande publique
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COPIL	Comité de pilotage
DCE	Dossier de consultation des entreprises
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
GIE	Groupement d'intérêt économique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPC	Indice des prix à la consommation
JAL	Journal d'annonces légales
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
KMO	Keolis Métropole Orléans
OM	Orléans métropole
OSP	Obligation de service public
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PDU	Plan de déplacements urbains
RODP	Redevance d'occupation du domaine public
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEMTAO	Société d'économie mixte des transports de l'agglomération orléanaise
SETAO	Société d'exploitation des transports de l'agglomération orléanaise
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
TAD	Transport à la demande
TAO	Transports de l'agglomération orléanaise
TPMR	Transport de personnes à mobilité réduite
UTP	Union des transports publics et ferroviaires

Annexe n° 8. Réponse

LE PRÉSIDENT

Vos Réf. : greffe n° D2024-574
Nos Réf. : D-MTS-2024/25166



Envoyé en préfecture le 02/07/2025

Reçu en préfecture le 02/07/2025

Publié le 02/07/2025

ID : 045-214502858-20250630-DELIB2025631-DE



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
MME ARMELLE DAAM
PRESIDENTE
15 RUE D ESCURES
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX 1

Objet : Réponses aux rapports d'observations définitives relatives au contrôle sur le thème du réseau de transports de la métropole

Orléans, le **17 JAN. 2025**

Madame la Présidente,

Par courrier du 05 décembre 2024, vous m'avez notifié les deux rapports d'observations définitives au contrôle des comptes et de la gestion d'Orléans Métropole sur le thème des transports urbains.

Par la présente, je prends acte de ces observations dont la teneur me paraît pour partie positive, montrant que la Chambre a fait le bilan d'une offre de mobilité évolutive et répondant aux besoins du territoire métropolitain, dans un contexte opérationnel et financier très largement bouleversé par la crise sanitaire et l'inflation. Je note que la Chambre, sur la base des pièces demandées tout au long de cette procédure, reconnaît l'attractivité des services de mobilité sur le territoire d'Orléans Métropole et l'exigence fixée par la collectivité en matière de qualité de service rendu aux usagers. En outre, les marges de progression confortent le travail d'amélioration déjà entamé en interne.

Je remercie la Chambre d'avoir pris le soin d'intégrer, dans ses rapports d'observations définitives, les réponses apportées par la collectivité faisant suite à l'envoi des rapports d'observations provisoires. Ces réponses ont notamment conduit à la réduction du nombre de recommandations formulées par la Chambre ou la précision, dans ses rapports, des actions correctrices d'ores et déjà mises en œuvre par la collectivité.

Aussi, au terme de son analyse approfondie, la Chambre formule seulement

- **Deux recommandations dans son rapport relatif au service rendu à l'usager, et pour lesquelles la collectivité a entamé des démarches visant à y répondre :**
 - Une démarche d'élaboration d'un Plan de mise en Accessibilité de la Voirie et des aménagements des Espaces Publics (PAVE) a été actée par délibération du 21 mars 2024 ;
 - La simplification de la grille tarifaire a été intégrée au cahier des charges auquel ont répondu les candidats à la prochaine concession de service public prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2025. Une délibération de la collectivité, au printemps 2025, devrait acter ces évolutions tarifaires.

- **Sept recommandations dans son rapport relatif au cadre d'exploitation des services de mobilité et pour lesquelles la collectivité a également entamé des démarches visant à y répondre :**
 - La recommandation n°1 relève principalement d'une problématique de forme de présentation des documents auxquels les services de la métropole sauront répondre ;
 - La recommandation n°2 a déjà été corrigée avec la suppression du fonds de réserve à compter du 1^{er} janvier 2025 ;
 - En réponse à la recommandation n°3, les services travaillent d'ores et déjà à une meilleure anticipation pour la passation des avenants au contrat de concession de service public pour l'exploitation des services de mobilité ;
 - La recommandation n°4, relative à la mise en cohérence des inventaires physiques et comptables des biens avec la réalité de la composition du patrimoine, présente des difficultés essentiellement techniques auxquelles les services sauront répondre ;
 - La recommandation n°5, avec la constitution d'une provision pour charges de personnel liées à la mise en place du compte épargne temps, a été corrigée par délibération du 19 décembre 2024 ;
 - Enfin en tout état de cause, la collectivité s'engage à travailler sur les recommandations n°6 et n°7 qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

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


Serge GROUARD
Maire d'Orléans
Président d'Orléans Métropole



Envoyé en préfecture le 02/07/2025

Reçu en préfecture le 02/07/2025

Publié le 02/07/2025

ID : 045-214502858-20250630-DELIB2025631-DE



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevalde Loire@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-centre-val-de-loire