



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

RÉGIE DÉPARTEMENTALE DES TRANSPORTS DES BOUCHES-DU-RHÔNE (département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2016 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 juin 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 LE CHOIX DU MAINTIEN D'UNE RÉGIE DÉPARTEMENTALE DEVENUE MÉTROPOLITAINE	11
1.1 La RDT 13 opérateur interne de transport de la métropole Aix-Marseille-Provence... 11	
1.2 Le parti pris de maintenir « l'unité organique et fonctionnelle de la RDT 13 » lors des transferts de compétences du département	12
1.2.1 La cession des dépôts du département à la RDT 13 à un tarif inférieur à leur valeur 14	
1.2.2 Le recours à un dispositif conventionnel pour partie irrégulier..... 14	
2 UN DÉVELOPPEMENT SANS STRATÉGIE CLAIRE ET FORMALISÉE.....	18
2.1 Le transport de voyageurs par lignes régulières s'est accru jusqu'à la crise sanitaire	18
2.1.1 Le transport interurbain s'est nettement accru..... 18	
2.1.2 L'exploitation de lignes urbaines à Aix-en-Provence..... 20	
2.2 Le transport des scolaires a fortement progressé	20
2.3 Le pôle ferroviaire s'est développé dans plusieurs directions	20
2.3.1 La gestion de lignes et d'installations terminales embranchées (ITE)..... 20	
2.3.2 La RDT 13 « exploitante » de centres de transfert de déchets..... 21	
2.3.3 Le transport de marchandises et la location de matériel roulant..... 22	
2.3.4 La maintenance d'infrastructures et de matériel roulant..... 23	
2.4 Un développement sans stratégie formalisée et une gouvernance peu impliquée	24
2.4.1 Une extension du périmètre d'activité sans stratégie formalisée qui remet en question le statut de « régie de transport »..... 24	
2.4.2 Des conseillers métropolitains peu présents au conseil d'administration..... 25	
2.4.3 Une information de l'autorité organisatrice incomplète et non respectueuse des délais contractuels..... 25	
3 UNE GESTION COMPTABLE DÉFAILLANTE ET DES COMPTES NON FIABLES	26
3.1 Des manquements nombreux à la réglementation	26
3.1.1 La transmission partielle des comptes à la chambre régionale des comptes	26
3.1.2 Une absence de séparation ordonnateur/comptable..... 26	
3.1.3 Le compte financier ne retrace pas les valeurs inactives	27
3.1.4 La détention irrégulière de comptes en banques privées	27
3.2 Les rattachements des charges et produits à l'exercice et les restes à réaliser souffrent de lacunes importantes	28
3.3 Les amortissements des autocars	30
3.4 Les provisions et dépréciations sont incomplètes et largement inexplicées.....	30
3.4.1 Le traitement et le provisionnement des créances douteuses est incohérent	31
3.4.2 Un provisionnement des jours de CET non conforme..... 31	
3.4.3 Un provisionnement des indemnités de départ en retraite tardif, incomplet et non conforme..... 32	

4	UNE SITUATION FINANCIÈRE JUSQU'À PRÉSENT CONFORTABLE.....	32
4.1	Un résultat affiché constamment positif, mais atypique et en diminution.....	32
4.2	Une croissance soutenue des produits qui proviennent en quasi-totalité des rémunérations de la métropole.....	34
4.2.1	Les produits d'exploitation du pôle voyageurs.....	34
4.2.2	Des modalités d'encaissement des recettes irrégulières	40
4.2.3	Le suivi des sommes à encaisser : des outils générateurs de confusion, des modalités irrégulières.....	41
4.2.4	Les produits du pôle ferroviaire ont presque doublé en quatre ans, une grande partie ne fait que transiter par la RDT 13	42
4.2.5	Les charges ont crû avec le développement de la régie	42
4.3	Le bilan, les investissements et leur financement	43
4.3.1	Des dépenses d'investissement croissantes	43
4.3.2	Le financement des investissements	44
4.3.3	Le bilan traduit la dynamique d'investissement	45
4.4	La comptabilité analytique souffre de plusieurs biais et soulève des questions juridiques.....	46
4.4.1	La répartition des coûts de structure entre les pôles ne tient pas compte de la croissance du pôle ferroviaire	46
4.4.2	La question de l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés reste posée	47
5	UNE POLITIQUE AVANTAGEUSE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES, UN CIRCUIT DE LA PAYE À REVOIR	48
5.1	Un effectif relevant de deux réglementations différentes	48
5.2	Un effectif en progression.....	48
5.3	Une organisation du travail perfectible.....	49
5.3.1	Une organisation à la quatorzaine peu pertinente	49
5.3.2	Un dispositif de conducteurs « de réserve » peu convaincant	49
5.3.3	Un contrôle du temps de travail très consommateur de temps agent dont la fiabilité n'est pas avérée.....	50
5.4	Un circuit de la paye non sécurisé	51
5.5	Une croissance des rémunérations	53
5.5.1	Une information erronée dans la base de données unique.....	53
5.5.2	Une évolution des grilles de salaires.....	53
5.5.3	De nombreuses primes et indemnités essentiellement négociées en interne, en forte progression.....	54
5.5.4	Un régime d'épargne salariale très favorable	55
5.5.5	Une rémunération du directeur général particulièrement élevée	56
5.6	Des véhicules de fonction accordées sans règles définies ni information du conseil d'administration	58
6	UN CONTRAT PEU CONTRAIGNANT EN MATIÈRE DE QUALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	59
6.1	Des objectifs qualité récemment intégrés au COSP, assortis d'un très faible risque de pénalité	59
6.2	Des démarches de certification donnant lieu à l'octroi d'une prime	60
6.3	Des enquêtes de satisfaction et un suivi des réclamations essentiellement liés à la démarche de certification NF service	61

6.3.1	Des modalités de réalisation des enquêtes de satisfaction perfectibles	61
6.3.2	Un faible nombre de réclamations, une évolution de leurs modalités de traitement en 2017	62
6.4	Un engagement contractuel de contrôle à l'accès du véhicule et un objectif de contrôle à bord	63
6.5	Un taux de fraude apparent faible, une part non négligeable des amendes réglées lors du contrôle	64
7	DE NOMBREUSES IRRÉGULARITÉS AU NIVEAU DE LA COMMANDE PUBLIQUE	66
7.1	Une organisation de la commande publique défailante	66
7.1.1	L'absence d'une structure dédiée à l'achat public malgré des volumes importants.....	66
7.1.2	Des processus d'achat non sécurisés	67
7.1.3	Des modalités d'archivage totalement défailtantes.....	68
7.1.4	Des lacunes récurrentes dans la définition des besoins	69
7.1.5	De multiples achats sans mise en concurrence	69
7.1.6	Une information parcellaire du conseil d'administration	70
7.2	Les travaux sur le centre d'autocars d'Aix-en-Provence : un fiasco administratif, technique et financier, entaché de multiples irrégularités.....	71
7.2.1	Un projet de restructuration du centre d'exploitation en 2016, finalement abandonné.....	71
7.2.2	Un nouveau projet pour le centre d'exploitation en 2017 qui est lui aussi abandonné.....	72
7.2.3	La structure métallique de protection des BHNS : des prestations payées mais non réalisées	73
7.2.4	La rénovation de la halle : plus de deux ans de retard et de nombreuses irrégularités ...	74
7.2.5	L'ajout de prestations non prévues aux marchés initiaux et un dérapage des délais	75
7.2.6	Des locaux modulaires transitoires irrégulièrement prolongés.....	76
7.3	Le réaménagement du dépôt d'Aubagne-Gémenos	77
7.3.1	Un recours à la conception - réalisation irrégulier	77
7.3.2	Un candidat écarté irrégulièrement.....	79
7.3.3	Une longue hésitation sur le volume du projet, des choix jamais formalisés	80
7.3.4	Un dérapage des coûts et un marché encore non clôturé fin 2021.....	81
7.3.5	Des intervenants sans relations contractuelles.....	82
7.4	Les marchés d'exploitation des centres de transfert des déchets ménagers et assimilés de la métropole d'Aix-Marseille	82
7.4.1	Un marché signé sans être compétent.....	82
7.4.2	Un cahier des charges rédigé dans des conditions contestables	83
7.4.3	Une procédure de sélection défailtante sur le lot n° 2	84
7.4.4	Des prestations abandonnées car inutiles.....	85
7.4.5	Des prestations ajoutées sans mise en concurrence	87
7.4.6	Une formule de révision des prix qui pénalise financièrement la RDT 13.....	87
7.5	Le marché de manœuvres de wagons et de constitution du train au départ du CTN....	88
7.5.1	Des prestations réalisées sans support juridique.....	88
7.5.2	Un cahier des charges transmis par le futur titulaire.....	88
7.6	Le marché de conception, construction et maintenance de wagons et caissons destinés au transport de déchets ménagers.....	89
7.6.1	Le marché n'a pas été confié au groupement ayant candidaté initialement.....	89

7.6.2	Un recours au dialogue compétitif contestable.....	90
7.6.3	Des caissons et wagons mis en service, une réception incertaine.....	91
7.6.4	Une démarche de valorisation en certificat d'économie d'énergie non prévue au marché	92
7.7	Les achats et l'entretien de locomotives	93
7.7.1	Une estimation des besoins très imparfaite.....	93
7.7.2	Une maintenance réalisée en grande partie sans mise en concurrence	94

SYNTHÈSE

La régie départementale des transports des Bouches-du-Rhône (RDT 13) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par le conseil général des Bouches-du-Rhône, en 1913. La régie exerçait initialement une activité ferroviaire (transport d'hydrocarbures notamment) à laquelle s'est ajoutée une activité de transport de voyageurs par autocars sur lignes régulières et scolaires, qui est aujourd'hui son activité principale.

La chambre relève de multiples et importantes lacunes dans la gestion de la régie, qui appellent des mesures correctrices fortes et rapides, tant de la RDT 13 que de la métropole dont elle est l'opérateur. À ce stade, la régie n'a pas su, en dépit de ses moyens confortables, se doter d'une structure administrative adéquate.

Une absence de stratégie et de contrôle

En 2017, à l'occasion des transferts de compétences opérés entre le département, d'une part, et la région et la métropole, d'autre part, les collectivités ont fait le choix, en contradiction avec la loi, de transférer la régie à la métropole dans son intégralité, y compris pour les activités qui excèdent son périmètre.

Ce maintien de l'unité est réalisé à tout prix. Pour conserver des transports scolaires relevant de la région et situés hors de la métropole et préserver ainsi le dépôt de Châteaurenard, la régie a arrêté des tarifs inférieurs à ses coûts réels, pour s'aligner sur les autres fournisseurs de la région. Cet écart de coût est de facto financé par le contribuable métropolitain.

Les activités de la régie n'ont cessé de s'accroître et se diversifier. Sur le pôle voyageurs, le transport interurbain a progressé jusqu'à la crise sanitaire, le transport scolaire s'est développé et la régie s'est vue confier l'exploitation du bus à haut niveau de service (BHNS) d'Aix-en-Provence, mais aussi la location de longue durée de vélos électriques. Sur le pôle ferroviaire, en plus des transports par rail de déchets, la régie gère aujourd'hui des centres de transfert de déchets et ambitionne de se positionner sur un réseau de fret ferroviaire, voire le transport express régional (TER). Cet accroissement, au coup par coup, ne s'appuie sur aucune réelle stratégie formalisée de la régie ou de la métropole. Cette dernière, qui détient la majorité des sièges au conseil d'administration, n'en assure pas le pilotage effectif au vu du nombre d'absences des administrateurs métropolitains et des informations très superficielles fournies en amont ou lors des séances.

Des irrégularités systémiques dans la commande publique

Alors que la régie achète pour plus de 50 M€ par an, des irrégularités, présentant un caractère systémique, entachent la commande publique et offrent un « panel » très complet des irrégularités possibles en matière d'achat public.

Des commandes sont passées sans aucun support juridique pendant plusieurs années ou, au-delà du terme ou en dehors du périmètre du marché initial. Des contrats sont signés sans aucune mise en concurrence, pour des sommes pouvant représenter plusieurs millions d'euros. Des marchés sont passés selon des procédures inadaptées. Des prestataires sont intervenus dans des procédures sans aucun contrat, ont même participé à l'élaboration du cahier des charges de leur futur marché...

Au regard de ces problèmes structurels, il convient que la RDT 13 se dote urgemment d'une structure en charge des achats, de process clairs et d'outils de contrôle du respect de ces process.

Des conduites de projets chaotiques

De nombreux projets ont été lancés, puis abandonnés après que, finalement, leur utilité n'ait pas été avérée. Des sommes importantes ont ainsi été dépensées en études, dossiers de permis de construire, etc., en pure perte.

Les opérations d'investissement majeures réalisées ces dernières années se sont généralement mal déroulées. Ainsi, le dépôt d'Aix-en-Provence, dont les travaux auraient dû être achevés fin 2019, n'étaient toujours pas livrés en mars 2022. Le dépôt de Gémenos / Aubagne a donné lieu à des conflits avec les sociétés en charge des travaux, non réglés en mars 2022. L'achat de caissons et de wagons pour le transport des déchets a montré des défauts de conception et s'est, là encore, traduit par des conflits avec les entreprises.

Des coûts élevés, un sur-financement de la métropole

Les objectifs de la régie sont fixés par la métropole via un contrat d'objectifs de service public. Signé fin 2016 et courant jusqu'au 31 décembre 2023, ce contrat est nettement déséquilibré à l'avantage de la régie. Il n'intègre ainsi aucun objectif de recettes, rémunère la régie sur la base de coûts obsolètes et, pour partie, inexplicables.

Malgré des coûts kilométriques très au-dessus du marché (entre 5 et 35 % pour le transport interurbain de voyageurs et jusqu'à 80 % pour le transport scolaire), la régie dégage chaque année, grâce aux prix élevés payés par la métropole, un résultat largement excédentaire. Ce dernier est généré par le pôle voyageurs, le pôle ferroviaire étant, pour sa part, devenu nettement déficitaire.

Les différents biais qui affectent la comptabilité analytique ne permettent pas de s'assurer d'une absence de subvention du pôle voyageurs vers le pôle ferroviaire faussant la concurrence à laquelle la régie est soumise dans ce secteur. La régie est, par ailleurs, possiblement assujettie à l'impôt sur les sociétés pour une partie de ses activités, mais ne s'en est jamais préoccupée.

La situation financière confortable de la RDT 13 lui permet une gestion des ressources humaines très avantageuse avec des évolutions des grilles salariales qui s'ajoutent à celles définies au niveau national, de nombreuses primes et indemnités essentiellement négociées en interne, en forte progression, et un régime d'épargne salariale très favorable. En complément du dispositif d'intéressement, la régie a notamment mis en place un régime de participation que la réglementation ne lui impose pas. La régie octroie, par ailleurs, des véhicules de fonction au directeur général et à plusieurs membres de l'équipe de direction, dont les coûts sont supérieurs à ceux octroyés aux plus hauts fonctionnaires de l'État.

Les dysfonctionnements qui affectent l'organisation de la fonction achats se retrouvent dans le circuit de la paye, lequel s'avère totalement insécurisé.

Sa situation financière permet également à la régie de ne pas se préoccuper outre mesure du suivi des paiements de ses clients autres que la métropole. De très anciennes factures n'ont ainsi jamais été recouvrées et le suivi des créances est pour le moins confus.

Des comptes qui ne sont pas fiables et entachés d'irrégularités

L'organisation comptable de la RDT 13 est clairement défailante avec une absence de séparation entre ordonnateur et comptable et de nombreux autres manquements à la réglementation (transmission partielle des comptes à la chambre régionale des comptes, détention irrégulière de comptes en banque privés, rattachements de charges irréguliers, restes à réaliser non conformes à la réglementation...). L'encaissement des titres de transport est irrégulier puisque les conducteurs ne sont pas habilités à manier les fonds et les régisseurs ou mandataires ne sont pas désignés conformément à la réglementation.

Dans ce domaine également, il convient que la régie remédie urgemment aux lacunes constatées.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule huit recommandations :

Recommandation n° 1 : Mettre en œuvre une comptabilité d'engagement, notamment pour rattacher les charges et produits à l'exercice et les restes à réaliser conformément aux dispositions de l'instruction M43.

Recommandation n° 2 : Constituer les provisions nécessaires conformément à la réglementation (provision pour créances douteuses, pour comptes épargne temps, pour indemnités de départ en retraite).

Recommandation n° 3 : Refondre les fiches de lignes régulières et scolaires sur la base des coûts réellement constatés.

Recommandation n° 4 : Nommer les régisseurs, suppléants, mandataires hors suppléants conformément à la réglementation. Nommer les conducteurs mandataires afin de leur permettre d'encaisser régulièrement le produit de la vente des titres de transport vendus à bord des véhicules.

Recommandation n° 5 : Se rapprocher des services fiscaux pour vérifier, dans le cadre d'un rescrit fiscal, la situation de la régie au regard de l'impôt sur les sociétés.

Recommandation n° 6 : Sécuriser le circuit de la paye en formalisant les décisions prises en matière de gestion des ressources humaines, en transmettant systématiquement au comptable les pièces lui permettant d'exercer les contrôles requis avant paiement.

Recommandation n° 7 : Régulariser le contrat du directeur général actuel.

Recommandation n° 8 : Structurer l'organisation de la commande publique et mettre en place des processus d'achats sécurisés et documentés.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme 2021 l'examen des comptes et de la gestion de la régie départementale des transports des Bouches-du-Rhône (RDT 13) au titre des exercices 2016 et suivants.

Par lettre en date du 26 avril 2021, le président de la chambre a informé le directeur général de la régie de l'ouverture de la procédure.

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 19 janvier 2022. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité au directeur de la régie, ordonnateur en fonctions. Des extraits ont été adressés à plusieurs tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, auditionné deux tiers à leur demande, la chambre a, dans sa séance du 15 juin 2022, arrêté ses observations définitives et les recommandations reproduites ci-après.

1 LE CHOIX DU MAINTIEN D'UNE RÉGIE DÉPARTEMENTALE DEVENUE MÉTROPOLITAINE

1.1 La RDT 13 opérateur interne de transport de la métropole Aix-Marseille-Provence

La métropole « Aix-Marseille Provence » gère 15 réseaux de transport sous la marque, désormais unique, de « métropole mobilité ».

Carte n° 1 : Les réseaux de transport gérés par la métropole AMP



Source : Métropole AMP (les réseaux le Vélo et le bateau, ne sont pas représentés).

Ces réseaux représentent un total de plus de 81 millions de kilomètres commerciaux, génèrent une dépense proche de 600 M€ pour la métropole et lui rapportent environ 135 M€ de recettes commerciales. Ils sont exploités par de nombreux opérateurs, publics ou privés, principalement Kéolis, Transdev et leurs filiales.

La régie départementale des transports des Bouches-du-Rhône (RDT 13) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par le conseil général des Bouches-du-Rhône, en 1913. La régie exerçait initialement une activité ferroviaire (transport d'hydrocarbures notamment) qu'elle a conservée sous la forme d'un « pôle ferroviaire » à laquelle s'est ajoutée une activité de transport de voyageurs par autocar sur lignes régulières et scolaires (le pôle voyageurs) qui est devenue son activité principale. La RDT 13 est ainsi chargée, conformément à l'article 1 de ses statuts, d'exploiter :

- des services de transports publics de personnes, notamment interurbains ;
- les services de transports publics de marchandises ;
- toutes activités de transport ou connexes à celui-ci et diverses missions d'assistance relevant de l'activité transport.

1.2 Le parti pris de maintenir « l'unité organique et fonctionnelle de la RDT 13 » lors des transferts de compétences du département

Durant la période sous revue, le périmètre de compétence du département a été revu et des transferts opérés depuis celui-ci vers la région et la métropole.

Points de repère législatifs

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »), a fait des autorités organisatrices de transports urbains des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (dite loi « NOTRe ») a transféré les compétences départementales de « transports non urbains, réguliers ou à la demande » et de « transports scolaires » aux régions le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} septembre 2017 respectivement.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a précisé la liste des AOM, enrichi les compétences qui leur sont confiées, achevé la transition vers le droit à la mobilité favorisant les mobilités douces, actives ou partagées. La loi confirme le rôle central des régions et affirme la nécessaire coopération entre AOM.

Tableau n° 1 : Effets des transferts de compétences intervenus en 2017

<i>Avant 2017</i>			
Département	Région	Métropole	Communauté d'agglomérations
Transports interurbains			
Transport scolaire			Transport scolaire dans le ressort de la communauté d'agglomération
Transport scolaire d'élèves et étudiants en situation de handicap			Transport routier interurbain de personnes dans le ressort de la communauté d'agglomération
			Services de transport urbain routier ou guidé de personnes
<i>À compter de 2017</i>			
Département	Région	Métropole	Communauté d'agglomérations
Transport scolaire d'élèves et étudiants en situation de handicap	Transport scolaire hors métropole et communauté d'agglomération (à compter du 1 ^{er} septembre 2017)	Transport scolaire dans le ressort de la métropole (à compter du 1 ^{er} septembre 2017)	Transport scolaire dans le ressort de la communauté d'agglomération
	Transport routier interurbain de personnes hors le ressort de la métropole et communauté d'agglomération (à compter du 1 ^{er} janvier 2017)	Transport routier interurbain de personnes dans le ressort de la métropole (à compter du 1 ^{er} janvier 2017)	Transport routier interurbain de personnes dans le ressort de la communauté d'agglomération
		Services de transport urbain routier ou guidé de personnes	Services de transport urbain routier ou guidé de personnes

Source : CRC.

La région et la métropole auraient pu décider d'exercer leurs nouvelles compétences par leurs propres moyens ou en ayant recours à des prestataires externes, en conséquence de quoi, la régie départementale aurait été dissoute. Le choix a cependant été fait de transférer la RDT 13, dans son intégralité, à la métropole.

Le département, la métropole et la RDT 13 ont adopté des délibérations de principe faisant état de leur souhait de maintenir « *l'unité organique et fonctionnelle de l'EPIC RDT 13* » à l'occasion de son transfert à la métropole. La RDT 13 est ainsi devenue opérateur interne de la métropole, tout en conservant l'intégralité de ses activités, y compris celles réalisées au-delà du périmètre métropolitain.

Ce faisant, la métropole, qui a succédé à la communauté urbaine Marseille Provence métropole, est dotée de deux régies de transport, la RTD 13 et la RTM (régie des transports métropolitains), la première intervenant principalement dans le domaine interurbain, la seconde dans le domaine urbain, sans que leur contrat d'obligation de service public respectif ne trace explicitement une ligne de partage. Les opérateurs interviennent, par ailleurs, tous les deux dans les domaines des transports scolaires et des élèves en situation de handicap.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la métropole a indiqué qu'elle avait engagé depuis 2020 une réflexion globale de renégociation et de convergence des COSP et fait procéder à différentes analyses juridiques, financières et techniques permettant d'envisager des modifications. Une réflexion a ainsi été entreprise tant sur le maintien des régies que sur leur périmètre pertinent dans l'objectif de réalisation d'économies d'échelle. Un travail technique de restructuration de l'offre de transport a par ailleurs été engagé pour une mise en œuvre opérationnelle prévue début 2025.

1.2.1 La cession des dépôts du département à la RDT 13 à un tarif inférieur à leur valeur

Fin 2016, le département a cédé à la régie différents biens antérieurement mis à disposition : les dépôts routiers d'Aix-en-Provence et de Châteauneuf-Les-Martigues, les dépôts ferroviaires d'Arles et de Marignane, les voies ferrées d'Arles-Fontvieille et de La Mède - Pas-des-Lanciers. Ces cessions du département ont représenté 3,6 M€. Ainsi que l'a indiqué la chambre dans son contrôle du département des Bouches-du-Rhône, ces cessions ont été réalisées à un montant très inférieur à la valeur estimée par le service des domaines (5,8 M€), au motif que la RDT 13 aurait réalisé des travaux d'entretien sur ces biens. Ainsi que l'a indiqué la chambre, ces travaux relevaient du propriétaire (département) et la régie n'avait pas de titre pour les réaliser.

1.2.2 Le recours à un dispositif conventionnel pour partie irrégulier

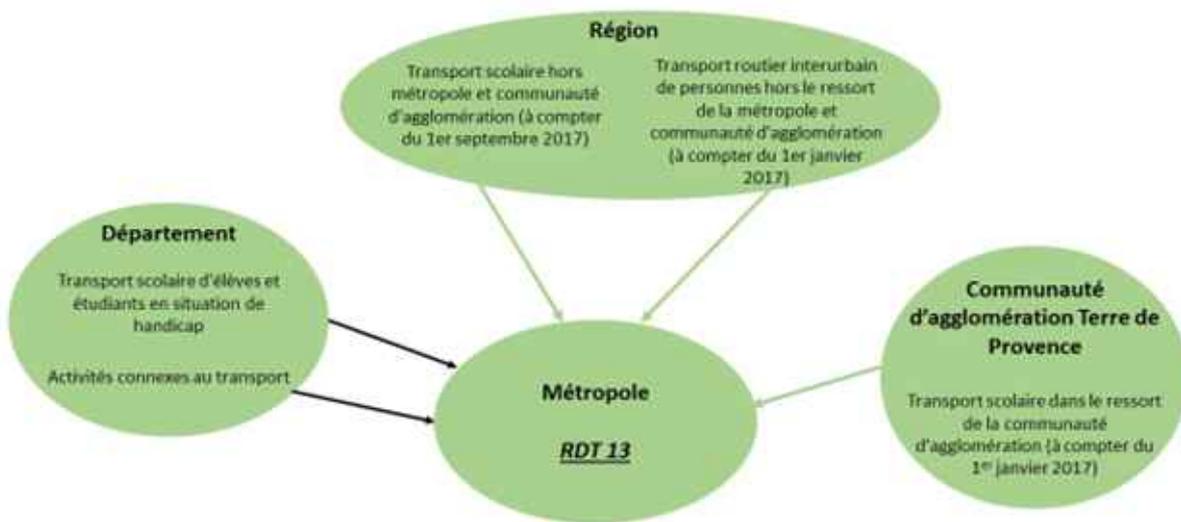
S'agissant des activités de transport, le code général des collectivités territoriales (CGCT)¹, comme le code des transports², permet de déléguer des compétences entre autorités organisatrices de niveaux différents.

Au cas présent, la volonté de maintenir l'unité de la régie a conduit à la signature de plusieurs conventions de délégation de compétences entre la métropole, la région, le département mais aussi la communauté d'agglomération Terre de Provence, compétente en matière de transport scolaire sur son territoire.

¹ Article L. 1111-8 et R. 1111-1 du CGCT.

² Article L. 3111-9 du code des transports.

Graphique n° 1 : Dispositif conventionnel adopté suite à la décision de maintenir l'unité organique et fonctionnelle de la RDT 13



→ Compétences déléguées avant reprise et exercice par marché public ou en interne

Source : CRC.

1.2.2.1 Des conventions pour conserver l'activité du dépôt de Châteaurenard, une facturation à la région ne reflétant pas les coûts réels de la régie

Ces conventions ont permis à la régie de conserver l'activité liée à son dépôt de Châteaurenard reconstruit et agrandi peu avant. Ce dépôt de 16 000 m², entré en service en octobre 2017, a coûté 4 M€ (foncier et bâti), 80 salariés y sont affectés.

Une convention a été signée fin 2016 avec la communauté d'agglomération Terre de Provence pour les transports scolaires avec une prise d'effet au 1^{er} janvier 2017, date du transfert de la RDT 13 à la métropole. Si dans cette convention la métropole exerce la compétence déléguée sous le contrôle de Terre de Provence³, il n'en va pas de même dans celle signée avec la région qui concerne trois lignes régulières et six lignes scolaires.

Il ne s'agit pas de délégation de compétences mais d'une délégation de « l'exploitation des lignes⁴ » à la métropole. La région définit, en effet, les principes et fixe les conditions d'exécution du service. Cette convention a fait l'objet de trois avenants. Le premier (séance du 28 juin 2018 du conseil métropolitain) est venu préciser des dispositions financières, le deuxième (séance du 13 décembre 2018) a eu pour effet de prolonger la durée de la convention jusqu'au 31 juillet 2019 et le troisième (séance du 20 juin 2019 du conseil métropolitain) a acté la poursuite de la délégation à la métropole qui confie en fait l'exploitation à la RDT 13 jusqu'au 31 décembre 2022.

³ Elle définit notamment « la politique générale des transports relevant de sa compétence déléguée, les orientations et l'organisation de ces transports publics et fixe les grandes orientations, y compris en matière de qualité de service et de sûreté ».

⁴ L'article 2 de la convention prévoit notamment que « pour toute modification de la consistance des services inclus dans le périmètre de la délégation, la Région émettra un ordre de service, qui sera applicable par la Métropole dans le délai d'un mois ».

Par ce dispositif, la région, qui a décidé de ne pas exploiter les services elle-même ou via un opérateur qui lui serait propre, a donc choisi un exploitant sans mise en concurrence.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la région a estimé que « *la convention conclue entre la Région et la Métropole revêt bien le caractère de délégation de compétence restreinte à l'exploitation de trois lignes régulières et six lignes scolaires* » tout en indiquant que « *cette délégation n'emporte pas transfert de compétence (...) la Région définit le service à mettre en œuvre et la Métropole assure la mise en œuvre* ». La chambre constate donc que c'est bien la région qui définit le service et son organisation, et tient donc le rôle d'autorité organisatrice, et que cette compétence n'est pas déléguée à la métropole qui a seulement pour mission d'exécuter ce service.

La région a envisagé de se séparer de la RDT 13 jugeant ses services bien plus chers que les autres opérateurs auxquels elle a recours. La région a ainsi indiqué dans un courrier adressé à la métropole qu'elle ne souhaitait pas poursuivre la délégation et qu'une procédure d'appel d'offres pour l'exploitation des lignes à compter du 1^{er} septembre 2019 serait lancée. L'article 5.2 b)⁵ du règlement européen aurait interdit à la RDT 13 de se porter candidate. Pour ne pas se trouver écartée, la RDT 13 a, durant les premiers mois 2019, directement négocié avec la région les termes de sa rémunération. Le prix de la prestation assurée par la régie a, *in fine*, été diminué de 270 K€ en année pleine, soit environ - 20 %. Ce prix, fruit d'un compromis « économique-social », permet à la région de bénéficier d'une baisse de tarif et à la régie de préserver l'activité du dépôt de Châteaurenard.

Le tarif pose la question d'une distorsion de concurrence puisqu'il ne correspond manifestement pas aux coûts réels de ces activités pour la régie. Celles-ci relevaient en outre du domaine concurrentiel, la région avait d'ailleurs envisagé de lancer un appel d'offres. Si la régie a pu consentir un tel prix c'est en raison d'un subventionnement par la métropole via la rémunération des autres lignes dans le cadre du contrat d'obligation de service public (COSP). Une telle pratique est proscrite en matière de marchés publics⁶, avec, au cas au présent, l'originalité qu'elle a lieu avant même la mise en concurrence effective.

1.2.2.2 Des conventions irrégulières avec le département des Bouches-du-Rhône

Deux conventions ont été signées, fin 2016, entre la métropole et le département des Bouches-du-Rhône pour le transport scolaire hors ressort métropolitain et le transport scolaire d'élèves et étudiants en situation de handicap, qui restaient de la compétence départementale. Ont ainsi été délégués à la métropole huit circuits scolaires pour une durée de huit mois (du 1^{er} janvier 2017 au 31 août 2017) non renouvelable, d'une part, et les services de transport routier des élèves et étudiants en situation de handicap exploités par la RDT 13 pour une durée d'un an renouvelable, d'autre part. Cette seconde convention a été renouvelée pour une année par une délibération du conseil métropolitain du 14 décembre 2017 et prolongée en décembre 2018 de sept mois (jusqu'au 31 juillet 2020).

⁵ « (...) l'opérateur interne (...), exercent leur activité de transport public de voyageurs sur le territoire de l'autorité locale compétente, nonobstant d'éventuelles lignes sortantes et autres éléments accessoires à cette activité se prolongeant sur le territoire d'autorités locales compétentes voisines, et ne participent pas à des mises en concurrence concernant la fourniture de services publics de transport de voyageurs organisés en dehors du territoire de l'autorité locale compétente ».

⁶ La personne publique qui candidate à un marché public doit « *déterminer son offre de prix proposé « en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat », sans pouvoir « bénéficier, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public* » (CE, 8 novembre 2000, avis contentieux « Société Jean-Louis Bernard consultants » n° 222208, CE, 14 juin 2019, département de la Vendée, n° 411444).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur estime que l'« *intérêt public local* » permettait à la métropole d'intervenir hors de son territoire en se référant à un arrêt du Conseil d'Etat (CE 30 déc. 2014 Société Armor SNC), lequel traite de la participation à un marché public d'une collectivité territoriale.

Au cas présent, il n'est pas question d'un marché public mais de délégation de compétence. Comme pour la convention passée entre la métropole et la région, la chambre estime que par une simple convention, le département a confié à la métropole une compétence que le législateur ne lui avait pas donnée et ainsi poursuivi sa relation avec la RDT13.

La régie réalisait par ailleurs des activités connexes au transport (cars podium, transports d'analyses de laboratoire) pour le compte du département. Par une convention adoptée le 15 décembre 2016 par le conseil métropolitain, la métropole a mis à disposition « *son expérience de gestion opérationnelle de ces services* », à savoir l'« *expérience* » de la RDT 13 qui allait alors être transférée... La convention relative aux activités connexes a pris effet le 1^{er} janvier 2017 pour une durée d'une année renouvelable pour une période de six mois par reconduction expresse. Le 14 décembre 2017, la métropole a mis en œuvre cette prolongation jusqu'en juin 2018. Le 8 février 2018, le département signait un marché avec la RDT 13 retenue en groupement avec une autre société comme prestataire à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Le 11 avril 2019, le département attribuait à la régie le marché de prestations de conduite de véhicules spéciaux (cars podium, unité mobile (médecine préventive)...).

Le dispositif conventionnel mis en œuvre par le département et la métropole a permis à la RDT 13 de préserver ces activités connexes. Lors du conseil d'administration du 24 mars 2016, il était ainsi souligné le nombre d'emplois rattachés à la logistique (5), l'importance des cars podium permettant à plusieurs conducteurs de Châteaurenard de travailler à temps complet en soulignant que « *sans cette activité, il serait souhaitable que le département confie davantage d'activités sur le nord du département.* »

Le caractère irrégulier de ce transfert n'était pas ignoré du département et de la régie. Lors du conseil d'administration suivant, il était précisé que, selon le département, ces activités devaient être attribuées après une procédure de marché. Le directeur général précisait que « *conventionner, c'est déléguer sa compétence à une autre collectivité, ce qui n'est pas possible pour ces activités qui sont internes au fonctionnement du département* ».

En contradiction avec cette position exprimée à son conseil d'administration, l'ordonnateur indique pourtant en réponse aux observations provisoires de la chambre que le dispositif était régulier car encadré contractuellement et fondé sur la relation « *in house* » existant entre la métropole et la RDT 13. Dans le même temps, il souligne que le dispositif n'a pas duré longtemps et qu'un appel d'offres s'y est substitué. La chambre continue de considérer qu'il n'est pas possible de confier n'importe quelle mission à la RDT 13 sans mise en concurrence via une simple convention avec la métropole. A preuve, un appel d'offre a ensuite été organisé.

2 UN DÉVELOPPEMENT SANS STRATÉGIE CLAIRE ET FORMALISÉE

Durant la période examinée, le périmètre d'activité de la régie s'est accru tant sur le pôle « voyageurs » que sur le pôle « ferroviaire ».

2.1 Le transport de voyageurs par lignes régulières s'est accru jusqu'à la crise sanitaire

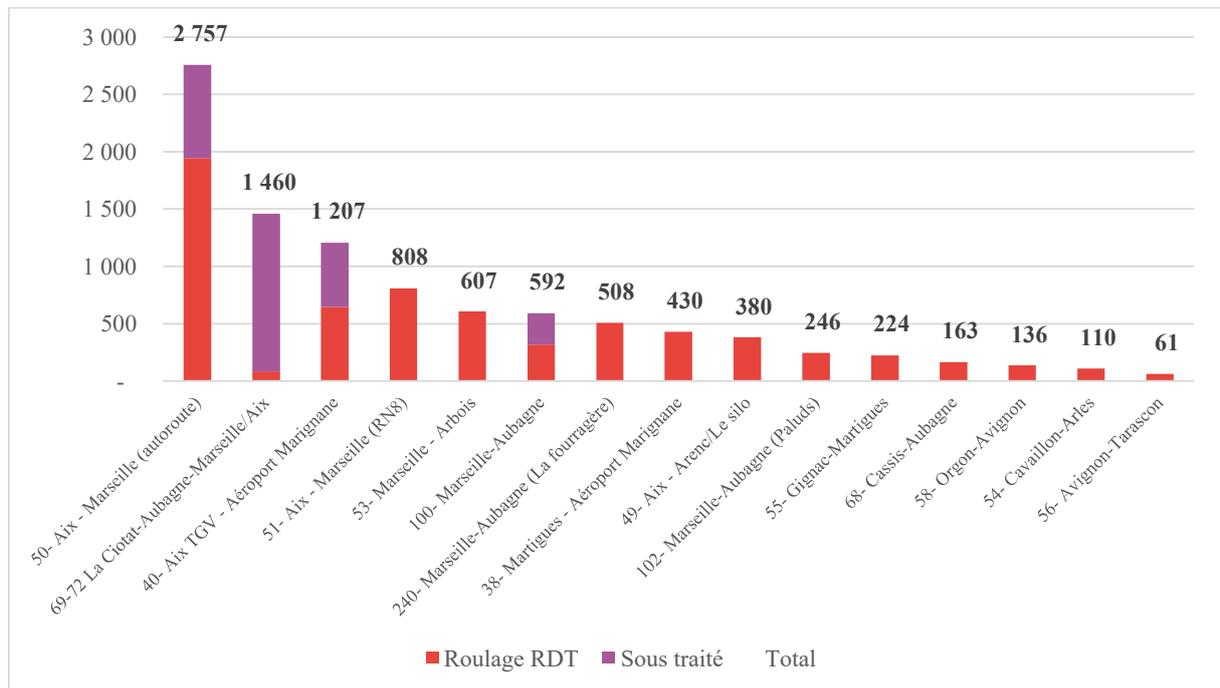
La RDT 13 assure le transport de voyageurs en autocars et bus sur des lignes régulières, soit de manière directe, soit en tant que sous-traitant. Elle confie également une part importante de son activité à des prestataires extérieurs.

2.1.1 Le transport interurbain s'est nettement accru

La métropole dispose de 26 lignes interurbaines « leCar » sur son territoire, qui représentaient en 2019, 17,6 millions de kilomètres commerciaux⁷. La régie exploite la moitié des lignes interurbaines (13 lignes), les autres étant confiées à d'autres opérateurs par voie de marchés publics. Elle exploite également les trois lignes (54,56,58) confiées par la région à la métropole, qui les subdélègue à la régie (cf. *supra*).

Ces seize lignes assurent notamment des liaisons entre Marseille et Aix-en-Provence (quatre lignes), Marseille et Aubagne (trois lignes) et représentaient près de 10 millions de kilomètres et 8,1 millions de voyages en 2019. Les quatre différents trajets entre Aix et Marseille représentent près de 60 % des voyages dont 30 % pour la ligne Aix-Marseille par autoroute (L50, 3,1 millions de voyages en 2019). Les trois lignes entre Marseille et Aubagne représentent environ 20 % des voyages, les neuf autres lignes représentent les 20 % restants.

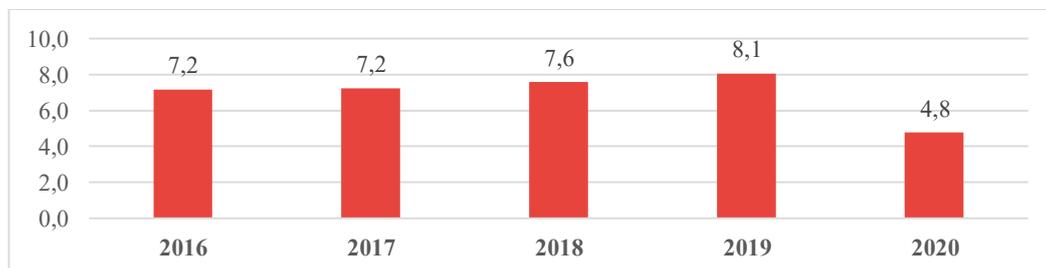
⁷ Sources : le pilote et Métropole.

Graphique n° 2 : Kilomètres commerciaux des lignes régulières en 2019 (en milliers)

Source : rapport d'activité 2019.

La RDT 13 sous-traite pour partie ces lignes, dont un tiers de la ligne Aix-Marseille (L50), la quasi-totalité des lignes 69 et 72 (La Ciotat depuis Aix et Marseille), à RTM/Transcool jusqu'en 2020, environ la moitié de la navette Aix-Aéroport (L40) et de la ligne Aubagne-Marseille par autoroute (L100).

La fréquentation des lignes régulières a crû de 12 % entre 2016 et 2019 avant que la crise sanitaire ne réduise le trafic de plus de 40 % en 2020.

Graphique n° 3 : Fréquentation des lignes LeCar de la RDT (en millions de voyages)

Source : RDT 13, comptes financiers et rapports d'activité.

2.1.2 L'exploitation de lignes urbaines à Aix-en-Provence

Le réseau de bus urbain d'Aix-en-Provence est confié par la métropole à une société privée via une délégation de service public. La RDT 13 a, jusqu'au 31 décembre 2019, exploité certaines des lignes de ce réseau au travers d'un contrat de sous-traitance.

Cette situation née du temps où la régie était un opérateur du département, était devenue baroque puisque la métropole confiait à une société privée un contrat au sein duquel elle était également sous-traitante via une régie. L'arrêt de cette situation a occasionné une perte de chiffre d'affaires pour la régie qui s'est élevée à 3,7 M€. Celle-ci a cependant été rapidement compensée puisque la gestion de la ligne de bus à haut niveau de service (BHNS), intégrée dans le réseau aixois depuis 2020 et devenue structurante pour l'ensemble du réseau, a été confiée directement à la RDT 13 par la métropole. Le réseau des bus de la ville d'Aix est donc désormais scindé entre deux opérateurs, ce qui constitue une situation inédite.

Pour cette prestation, la RDT 13 a acquis les bus en propre (grâce à des subventions importantes du département (cf. *infra*)). Elle bénéficie d'une contribution annuelle de la métropole de 4 M€ et a pu réaffecter les conducteurs sur cette nouvelle ligne.

2.2 Le transport des scolaires a fortement progressé

La RDT 13 assure l'exploitation de plus de vingt lignes scolaires pour le compte de la métropole, de la région, de la communauté d'agglomération Terre de Provence et du département des Bouches-du-Rhône, qui représentaient au total plus de 700 000 kilomètres produits et près de 750 000 voyages en 2019.

Le volume des prestations s'est nettement accru depuis 2016 (+ 37 %), grâce aux nouvelles prestations confiées par la métropole et Terre de Provence et à la croissance du transport des élèves en situation de handicap.

2.3 Le pôle ferroviaire s'est développé dans plusieurs directions

2.3.1 La gestion de lignes et d'installations terminales embranchées (ITE)⁸

La RDT 13 est propriétaire (depuis 2016), gestionnaire et exploitant de deux voies ferrées d'intérêt local : la ligne de Pas-des-Lanciers à La Mède (ouverte en 1872 et longue de 16 kms) et la ligne d'Arles à Fontvieille (ouverte en 1875 et longue de 11 kms). Elle dispose également d'équipes dédiées affectées au plus proche des activités sur des sites clients, à Port-Saint-Louis du Rhône (en région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou à Sète (en région Occitanie).

⁸ Une ITE est une voie ferrée desservant une entreprise, une usine, un entrepôt, une zone industrielle ou une zone portuaire, à partir d'un réseau ferroviaire principal afin de permettre le transport des marchandises sans rupture de charge. Une partie de l'EP est la propriété de l'entreprise. Le trafic ferroviaire de marchandises se traite très majoritairement dans de telles installations. Le transbordement en gare restant marginal.

2.3.2 La RDT 13 « exploitante » de centres de transfert de déchets

La métropole compte sur son territoire quatre centres de transfert de déchets ménagers et assimilés vers l'incinérateur de Fos-sur-Mer. Deux sont situés à Ensues-La-Redonne et La Ciotat, à partir desquels les déchets sont acheminés par la route, les deux autres sont situés à Marseille dans le 15^{ème} arrondissement (centre de Transfert Nord, CTN) et le 10^{ème} arrondissement (centre de Transfert Sud, CTS) à partir desquels les déchets sont acheminés par le rail.

Les tâches telles que les pesées, le tri des déchets à risque infectieux, les opérations de chargement, l'entretien du site, le transport routier (y compris pour le CTN et le CTS lorsque le transport par rail est impossible), sont exercées en sous-traitance par des entreprises du secteur des déchets.

Le COSP initial a confié, fin 2016, à la RDT 13 les prestations de traction ferroviaire pour deux trajets quotidiens depuis les centres de transfert. La métropole disposait alors d'un marché de location de wagons et caissons et de deux marchés pour la gestion du CTS et du CTN.

Par une délibération succincte du 18 mai 2017, la métropole a décidé, par un avenant n° 1 au COSP, de confier la globalité de ces missions à la RDT 13, faisant d'elle « l'exploitant » des CTN et CTS, selon les termes mêmes de l'avenant.

Si l'acquisition de 110 wagons et 400 caissons nécessaires à la réalisation de l'activité de transport des déchets pouvait apparaître relativement logique, le fait de confier à une régie de transport, « l'exploitation » de centres de transfert de déchets ne laisse pas d'étonner.

Les prestations sont en fait totalement externalisées dans le cadre de marchés publics. Il est difficile de comprendre à quel titre et avec quelles compétences la régie a pu élaborer le cahier des charges du marché lancé d'ailleurs dès le 19 mai 2017 (soit le lendemain de la délibération lui octroyant la compétence), procéder à l'analyse des offres et à la sélection des candidats. Le cahier des charges a été fourni par la métropole et complété avec l'appui d'un des futurs fournisseurs de la régie... La RDT 13 était si peu préparée à reprendre la prestation qu'elle a fait appel pour la manœuvre des trains au prestataire de la métropole, sans aucun support juridique avant de conclure un marché dans des conditions irrégulières (cf. *infra*, partie sur la commande publique).

La régie ne dispose d'aucune compétence propre, ni de poste dédié, pour assurer le suivi technique du marché et le service fait, notamment, les missions lourdes et sensibles de « respect des prescriptions réglementaires » relatives à ce type d'installation.

En outre, les statuts actuels de la régie ne semblent pas lui permettre d'exercer cette compétence. Ils prévoient, en effet, que « *dans le cadre d'un COSP établi en application des dispositions du règlement CE n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 (...) la régie, en sa qualité d'opérateur interne, a pour objet de réaliser toute prestation de service pour le compte de la métropole, relevant de cette réglementation, à titre principal, complémentaire ou connexe* ».

Le principe de spécialité des établissements publics s'oppose à une extension de leurs activités à des champs qui leur sont totalement étrangers, ce qui est pourtant le cas ici. Ce rôle « d'exploitant » d'un centre de transfert n'a rien de « connexe » ou de « complémentaire » (tant techniquement que financièrement) aux missions de transport qu'elle réalise.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie s'est référée à l'avis du 7 juillet 1994 relatif à EdF-GdF (n° 356.089), dans lequel la section des travaux publics du Conseil d'État a précisé que : « *le principe de spécialité (...) signifie que la personne morale (...) n'a pas de compétence générale* » au-delà de la mission qui lui a été confiée. Il ne lui appartient pas « *d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités* ». Toutefois, le principe de spécialité « *ne s'oppose pas par lui-même à ce qu'un établissement public, surtout s'il a un caractère industriel et commercial, se livre à d'autres activités économiques à la double condition :*

- *d'une part que ces activités annexes soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale (...) ou du moins connexes à ces activités ;*

- *d'autre part que ces activités soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public.* »

Il n'est pas possible, selon la chambre, de considérer que la régie s'inscrit dans le cadre de cette double condition.

Cela n'a nullement empêché son conseil d'administration de délibérer sur le sujet comme le 26 juin 2019 lorsqu'il s'est prononcé favorablement sur le projet de centre de transfert du Bricard à Marignane. Il s'agit au cas d'espèce d'acquérir un terrain et de réaliser un centre de transfert de déchets. Si l'on peut comprendre que la régie soit intéressée par les opérations de transport par voie ferrée des déchets, on comprend difficilement son positionnement sur la construction et exploitation d'un nouveau centre de transfert de déchets.

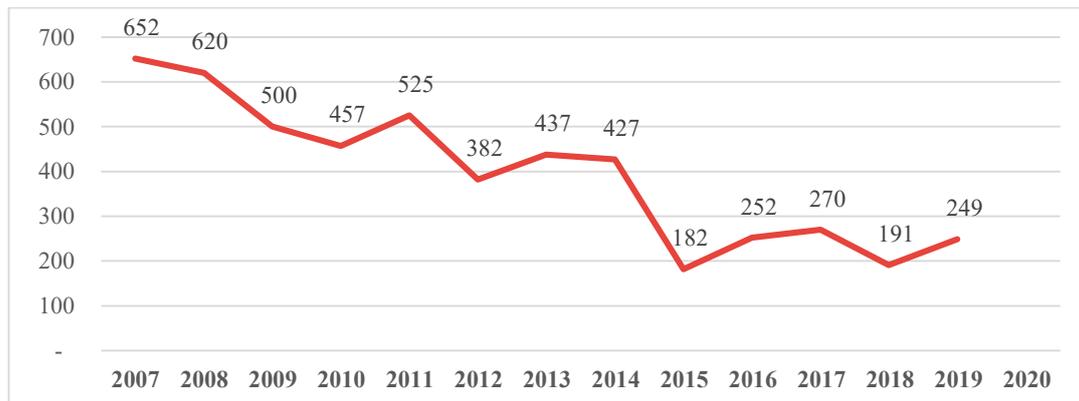
Par délibération du 7 octobre 2021 et un avenant n° 8 au COSP, la métropole a choisi de confier à la régie l'exploitation des deux autres centres (La Ciotat, Ensues-La-Redonne). Dans ces deux cas, la métropole demande à la régie de transporter les déchets au départ de ces sites par la route⁹.

2.3.3 Le transport de marchandises et la location de matériel roulant

La RDT 13 transporte près de 900 000 tonnes de marchandises dont 30 % de marchandises dangereuses. Elle assure historiquement des services de transport de marchandises sur ses propres voies ferrées. Elle réalise ainsi la traction des trains d'hydrocarbures depuis 1936 (dit « train des pétroles »), en étant sous-traitant de la SNCF (société nationale des chemins de fer français). Cette activité, moins importante que par le passé a en outre été perturbée durant plusieurs mois entre 2018 et 2020 suite à la fermeture du pont des Florides¹⁰, situé à Marignane, dont la vétusté a nécessité l'arrêt du trafic et le remplacement du tablier du pont.

⁹ Extrait de la délibération du conseil métropolitain du 7 octobre 2021 : « *À court terme, il s'agit de poursuivre l'exploitation des deux centres de manière comparable à l'exploitation actuelle tout en rationalisant les moyens qui y sont affectés. Il s'agit en particulier des prestations de transport routier. (...) En confiant la gestion de l'ensemble des transports routiers des OMR à la RDT, l'objectif poursuivi est d'optimiser la logistique associée. Cela passera par une possible internalisation par RDT de tout ou partie de la prestation de transport routier (achat de tracteurs routiers, achat de remorques et/ou mise en oeuvre de personnels chauffeurs) et par une mutualisation des commandes auprès de prestataires extérieurs permettant un volume global plus important et une meilleure visibilité. (...) Le présent avenant définit les modalités de prise en charge de l'exploitation des CT La Ciotat et CT Ensues-la-Redonne par RDT dans le cadre d'une reprise en continuité du mode d'exploitation actuel (vision court terme). De futures évolutions du COSP pourront venir prendre en compte les évolutions d'exploitation à moyen et long termes.* »

¹⁰ Le pont, propriété de l'État, était géré par le grand port de Marseille. Après travaux, le pont a été cédé à titre gratuit à la RDT 13 par l'État.

Graphique n° 4 : Trafic pétrolier en milliers de tonnes

Source : RDT 13.

Depuis 2012, la régie dispose d'une licence et d'un certificat de sécurité pour effectuer ces activités sur le réseau ferré national. Elle se développe ainsi comme un opérateur ferroviaire de proximité en desservant les principaux sites logistiques de la région.

En 2020, la RDT 13 a mis en place une activité de location d'engins moteur pour optimiser l'utilisation de son parc (0,5 M€ de recettes).

2.3.4 La maintenance d'infrastructures et de matériel roulant

La RDT 13 maintient et entretient des infrastructures ferroviaires (voies courantes, appareils de voies, passages à niveau) dont, depuis 2010, 70 passages à niveau et 150 kilomètres de voies ferrées, notamment celles du grand port de Marseille¹¹, en partenariat avec d'autres sociétés.

Les deux ateliers de maintenance, situés à Arles et Marignane, entretiennent les engins moteur de la régie qui dispose en propre d'un parc de neuf locotracteurs¹² de 200 à 300 CV (chevaux vapeur), de dix locomotives d'une puissance de 800 à 1 400 CV et quatre locomotives de 3 000 CV.

Depuis 2012, la RDT 13 réalise des prestations de maintenance sur des locomotives thermiques ou même électriques pour des entreprises extérieures. Au total, près de 200 locomotives sont entretenues.

¹¹ Maintenance des voies du réseau portuaire qui comprend 48 km de voies de service des bassins Est (Marseille) ainsi que 55 km de voies de service et 9 km de voies principales des bassins Ouest (Fos-sur-Mer).

¹² Les locotracteurs sont des engins ferroviaires de faible puissance utilisés principalement pour la manœuvre des wagons et la formation des convois. Ils sont aussi utilisés pour les transports internes de nombreuses industries lourdes et parfois sur de courtes distances pour la desserte de lignes secondaires ou d'embranchements particuliers (on parle alors de « locomotive manœuvres-ligne »).

2.4 Un développement sans stratégie formalisée et une gouvernance peu impliquée

2.4.1 Une extension du périmètre d'activité sans stratégie formalisée qui remet en question le statut de « régie de transport »

La RDT 13 ne dispose pas de document stratégique, ni de projet d'entreprise définissant, pour chacune de ses activités, les objectifs, les moyens à mettre en œuvre, l'échéancier de travail et les indicateurs de suivi. La métropole a confié à son inspection générale des services une mission d'évaluation du COSP, dont les conclusions rendues en 2020 et contestées par la régie, n'ont jamais été présentées au conseil d'administration.

Le directeur général de la régie ne dispose pas d'une lettre de missions. Aucun objectif n'est fixé lors d'un entretien d'évaluation annuel et, par voie de conséquence, aucune évaluation n'est réalisée sur le niveau d'atteinte.

Seul le pôle ferroviaire formalise de façon peu détaillée ses principaux projets et assure le suivi de leur mise en œuvre. Un tableau succinct mentionne ainsi les domaines concernés, les objectifs, les pilotes et l'échéance retenue. Ce document fait l'objet d'un suivi par un « comité de développement ferroviaire ». Il s'ajoute à cela des revues de sécurité, une « politique annuelle » du pôle sous la forme d'une page listant les principaux objectifs de l'année, signée par le directeur général, le directeur d'exploitation et les responsables des secteurs concernés. Le pôle « voyageurs » ne dispose pas d'outil programmatique.

Au final, la régie est dans une dynamique « d'attrape-tout » visant à lui permettre de grossir, mais sans ligne directrice claire définie tant par la métropole, que par son conseil d'administration. Dans le même temps, protégée par son statut « d'acteur public », elle s'efforce de préserver son unité et ses sites en négociant des prix avantageux pour conserver ses activités, sans recherche de gains de productivité.

Selon l'article L. 1221-7 du code des transports, « *une régie de transports a pour objet d'exploiter des services de transports publics de personnes, qu'ils soient urbains ou routiers non urbains, et, à titre accessoire, toutes activités de transports ou connexes à celui-ci, effectuées à la demande ou avec l'accord de l'autorité organisatrice* ». Les activités que la RDT 13 s'est vu confier ces dernières années, notamment ferroviaires et liées aux déchets, sont devenues de moins en moins accessoires et représentent désormais plus de 20 % des recettes de la régie (cf. *infra*). Une telle proportion soulève dès lors la question du maintien de la qualification juridique de « régie de transport ».

2.4.2 Des conseillers métropolitains peu présents au conseil d'administration

Le conseil d'administration (CA) compte neuf membres du conseil métropolitain¹³, trois représentants du personnel de la régie, un représentant des usagers et deux personnalités qualifiées, soit quinze membres au total. Ceux-ci ont été désignés par le conseil métropolitain, lors de sa séance du 15 décembre 2016. Par délibérations des 18 octobre 2018 et 31 juillet 2020, de nouveaux membres ont été désignés pour faire suite au départ de certains des administrateurs (changements de fonctions, démission).

La chambre constate qu'une personne a donné pouvoir au président du conseil d'administration alors qu'elle n'en était plus membre, qu'un pouvoir a été donné après une séance et, plus globalement, que la présence de plusieurs administrateurs désignés par la métropole est rare, voire nulle, pour trois d'entre eux sur les quinze séances qui se sont tenues sur la période. Les quatre administrateurs les plus récemment désignés (juillet 2020) ne sont pas plus assidus, puisque sur les deux conseils auxquels ils avaient vocation à assister, deux n'étaient pas présents et deux n'ont assisté qu'à une séance.

Il a pu arriver à plusieurs reprises (conseils des 29 mars 2018, 17 décembre 2019, 15 décembre 2020), que les membres de la métropole doivent confier des pouvoirs aux personnalités qualifiées ou aux représentants du personnel, faute de membres présents suffisants parmi les conseillers métropolitains. *De facto*, la métropole ne détenait pas suffisamment de voix lors de ces séances pour imposer sa volonté et aurait pu, en théorie, être mise en minorité.

2.4.3 Une information de l'autorité organisatrice incomplète et non respectueuse des délais contractuels

La régie doit fournir à la métropole un rapport annuel d'activité avant le 31 mai de l'année suivante. Depuis 2016, aucun rapport annuel n'a été déposé dans les délais requis et le conseil de la métropole n'a pas délibéré sur tous ces rapports.

Tableau n° 2 : Production du rapport annuel d'activité et délibération de l'autorité organisatrice

Rapport d'activité	Date de production	Date de délibération par la métropole
2016	20 février 2019	Non délibéré
2017	20 février 2019	Non délibéré
2018	16 juillet 2019	19 décembre 2019
2019	12 février 2021	15 avril 2021
2020	3 décembre 2021	10 mars 2022

Source : RDT 13 et délibérations du conseil métropolitain.

¹³ En remplacement de neuf conseillers départementaux jusqu'en 2017.

Le COSP prévoit également la présentation une fois par an d'une « *évaluation claire des problèmes et enjeux environnementaux liés aux activités de l'entreprise ainsi que les plans d'actions éventuellement mis en place dans ces domaines* ».

La régie n'a pas été en mesure de produire l'information faite à la métropole. Elle a seulement communiqué des éléments concernant la satisfaction des obligations réglementaires en matière de bilan gaz à effet de serre tous les quatre ans (article L. 229-25 du code de l'environnement), le rapport d'audit énergétique transport réalisé en août 2020 et le suivi de la consommation de gazole, ce qui ne répond pas aux attentes figurant dans le COSP.

3 UNE GESTION COMPTABLE DÉFAILLANTE ET DES COMPTES NON FIABLES

Les comptes de la RDT 13 ne font pas l'objet d'une certification, qui n'est en effet pas imposée pour les régies personnalisées. La régie demande cependant chaque année à un prestataire des audits sur certains points financiers et comptables, dont elle ne tient pas toujours compte. La chambre relève de nombreux problèmes dans la fiabilité des comptes de la RDT 13 qui n'est pas en mesure de justifier toutes les écritures passées, les montants inscrits au bilan et dont les pratiques s'éloignent largement, sur certains points, des instructions comptables.

3.1 Des manquements nombreux à la réglementation

3.1.1 La transmission partielle des comptes à la chambre régionale des comptes

La régie, qui doit transmettre ses comptes et les pièces justificatives à la chambre régionale des comptes chaque année, ne fournit que des données partielles. Aucune donnée justificative relative à la paye des agents (bulletins, décisions d'attribution, contrats de travail, avenants) n'a, par exemple, été transmise pour les années sous revue. De même, les états des titres restant à recouvrer et des diligences effectuées ne sont jamais communiqués.

3.1.2 Une absence de séparation ordonnateur/comptable

La convention délimitant les fonctions de l'ordonnateur (directeur général) et du comptable, prévue par la réglementation¹⁴, n'a été pas été signée entre l'ordonnateur et l'agent comptable en fonction jusqu'au début de l'année 2021.

¹⁴ Arrêté du 10 janvier 2014 fixant les modalités d'exercice des fonctions de chef des services financiers par un agent comptable : « *Les fonctions de chef des services financiers sont exercées par l'agent comptable pour le compte et sous le contrôle de l'ordonnateur, dans le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public.* »

Il n'existe, par ailleurs, pas de séparation entre les équipes de l'ordonnateur et celles du comptable, chaque agent assurant les fonctions d'engagement, de liquidation, de mandatement et de mise en paiement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué qu'une réflexion et un plan d'action ont été mis en oeuvre sur ce sujet aboutissant à une nouvelle organisation fin mars 2022.

3.1.3 Le compte financier ne retrace pas les valeurs inactives

Le compte financier ne retrace pas les « valeurs inactives »¹⁵. Or, les EPIC doivent tenir une comptabilité de ces valeurs dont les mouvements ne se traduisent pas immédiatement par une recette ou par une dépense, et l'annexer à la balance générale des comptes. Il s'agit principalement ici des titres de transport imprimés, mais pas encore vendus et donc disponibles à la régie ou auprès des chauffeurs.

Le comptable doit réaliser un décompte de ces valeurs en fin d'année afin de vérifier, à partir du décompte de l'année précédente, de l'approvisionnement et des ventes réalisés dans l'année, que le stock en fin d'année est conforme, ou, en d'autres termes, qu'il n'y a pas eu de disparition ou de vol de titres de transport pendant l'exercice.

À ce jour, il est ainsi impossible de connaître le nombre de titres de transport en circulation et même qui les détient au sein de la régie. Il convient que la RDT 13 se conforme sans délai à la réglementation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué que l'état serait annexé aux comptes 2021.

3.1.4 La détention irrégulière de comptes en banques privées

Bien qu'ayant l'obligation de déposer leurs fonds auprès du trésor public, les régies chargées de la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial peuvent toutefois demander auprès du directeur départemental des finances publiques (DDFIP), l'ouverture d'un compte auprès d'un établissement de crédit ou de La Poste. Le dépôt des fonds sur ces comptes est transitoire et les disponibilités doivent être reversées sur le compte de dépôt au Trésor dans les meilleurs délais.

La RDT 13 dispose de plusieurs comptes dans des banques privées en sus de son compte au Trésor, mais ne dispose pas d'une autorisation valide de la DDFIP pour ce faire. La détention de ces comptes est donc irrégulière. De plus, les sommes disponibles sur ces comptes sont largement supérieures à celles du compte du trésor et ne sont pas reversées sur ce compte comme elles le devraient. Il convient donc pour la RDT 13 de solliciter les autorisations de détention de ces comptes et de se conformer à la règle de dépôt des fonds au Trésor.

Dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées, l'agent comptable, chef des services financiers, ne dispose d'aucun pouvoir de décision de nature à engager juridiquement l'établissement. L'agent comptable ainsi que les personnels placés sous son autorité ne peuvent à cet effet recevoir de délégation de pouvoir ou de signature de la part de l'ordonnateur ». L'arrêté précise qu'une convention doit être signée entre l'ordonnateur et l'agent comptable précisant la liste des missions confiées à l'agent comptable parmi celles listées dans l'arrêté. Une convention a été signée le 1^{er} juillet 2021 entre le directeur général et la nouvelle directrice financière, fondée de pouvoir de l'agent comptable.

¹⁵ Article R. 2251-50 du CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué qu'elle se mettrait en conformité au premier semestre 2022.

3.2 Les rattachements des charges et produits à l'exercice et les restes à réaliser souffrent de lacunes importantes

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. Les rattachements de la régie souffrent de lacunes importantes.

Tout d'abord, la régie ne rattache des charges à l'exercice que sur quelques comptes, qui sont, selon elle, significatifs. Or, ce rattachement devrait être mis en œuvre pour l'ensemble des comptes, à partir d'une comptabilité d'engagement.

Ensuite, la régie rattache des sommes « rondes » (par exemple, sur le compte 61551, 50 000 € en 2016, 356 000 € en 2019, 400 000 € en 2020), qui correspondent à une sorte d'évaluation au jugé des charges à rattacher, sans pièce justificative. Elle a ainsi été dans l'incapacité d'expliquer et de justifier ces montants.

De même, s'agissant des dépenses de personnel, des provisions telles que le paiement des jours placés sur les comptes épargne temps ou les primes de départ en retraite (cf. *infra*) qui, une fois constituées, devraient chaque année être ajustées en fonction des événements de l'année, évoluent à hauteur du montant total des charges qui devrait être provisionné en grande partie compensé par l'annulation du montant de l'année précédente.

Tableau n° 3 : Présentation schématique des modalités de provisionnement de la régie comparées à la pratique courante

Pratique courante		Pratique RDT 13	
<i>Solde N-1</i>	100	Solde N-1	100
<i>Dotation</i>	10	Dotation	102
<i>Reprise</i>	8	Annulation	100
<i>Solde N</i>	102	Solde N	102

Source : CRC.

En 2020, la métropole a diminué la rémunération de la RDT 13 au titre de la crise sanitaire Covid pour tenir compte des services non réalisés pour un montant de 3,54 M€ tout en prenant en charge des surcoûts sanitaires à hauteur de 0,17 M€. Au final, la rémunération versée par la métropole a diminué de 3,37 M€. Une partie de cette diminution a été mise en œuvre en 2020, à hauteur de 1,73 M€, et la RDT 13 doit opérer un reversement complémentaire à la métropole de 1,64 M€ en 2021. Les discussions ont eu lieu en 2020 et l'arbitrage seulement rendu en 2021, suite à un désaccord entre la métropole et la RDT 13. Il aurait été prudent de provisionner le risque potentiel dans les comptes 2020, ce qui n'a pas été le cas.

La régie a en fait couvert ce risque de manière étonnante en comptabilisant une charge à payer sur la sous-traitance (compte 611) de 1,3 M€ et sur les recettes à reverser au titre des ventes de tickets (chapitre 014) pour 0,93 M€. La régie n'a pas été en mesure d'expliquer le fondement de ces écritures. Outre que le montant total (2,23 M€) excédait le risque et minorait d'autant le résultat 2020 de 0,47 M€, l'utilisation des « charges à payer » apparaît pour le moins baroque au vu de leur définition dans l'instruction M43, notamment s'agissant de la sous-traitance sans rapport avec la métropole.

En section d'investissement, les restes à réaliser doivent correspondre aux dépenses engagées non mandatées, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements, et aux recettes certaines. Or, les montants inscrits dans les comptes ne correspondent pas à cette définition. La régie n'a pas pu fournir les engagements précis servant de justification à ces inscriptions dont les montants sont cependant particulièrement élevés. Comme pour les rattachements de charges, les montants systématiquement « ronds » sont en probabilité impossibles. Ils correspondent à une évaluation au jugé mais pas aux prescriptions de l'instruction comptable.

La régie ne tenant pas de comptabilité d'engagement, elle serait cependant en peine de pouvoir déterminer correctement les restes à réaliser. Les montants inscrits dans les comptes sont donc injustifiables et faussent *de facto* les résultats.

Tableau n° 4 : Restes à réaliser en dépenses d'investissement

En €	2016	2017	2018	2019	2020
20- Immo incorporelles	100 000	50 000	100 000	70 000	245 000
21- Immo corporelles	11 350 000	1 450 000	2 479 000	3 550 000	1 410 000
22- Immo mises en concession			70 000	50 000	150 000
23- Immo en cours	2 750 000	500 000	700 000	1 019 000	810 000
16- Remboursement emprunts					3 687 430
Total dépenses d'investissement	14 200 000	2 000 000	3 349 000	4 689 000	6 302 430

Source : comptes financiers.

Recommandation n° 1 : Mettre en œuvre une comptabilité d'engagement, qui permette notamment de rattacher les charges et produits à l'exercice et les restes à réaliser conformément aux dispositions de l'instruction M43.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué avoir lancé deux chantiers majeurs pour mettre en œuvre une comptabilité d'engagement : d'une part, l'acquisition d'un nouveau système d'information financier et, d'autre part, une réorganisation de l'équipe financière incluant un volet de contrôle de l'exhaustivité des engagements.

3.3 Les amortissements des autocars

Les contrats d'achat des autocars de la RDT 13 comportent des clauses de rachat de ceux-ci au bout de cinq ans pour 40 % de leur valeur d'achat.

La régie amortissant les autocars sur cinq ans pour la totalité de leur valeur d'achat (20 % par an), leur valeur nette comptable est donc nulle au moment de leur reprise par le vendeur. La RDT 13 encaisse alors une recette de « cession d'actif » qui constitue une « recette exceptionnelle ».

Ce mécanisme conduit à réaliser des amortissements importants sans tenir compte des recettes futures. Il impacte fortement le résultat d'exploitation et le résultat exceptionnel (cf. *infra*), même si, en rythme de croisière, et à rythme d'acquisition stable, il est sans impact sur le résultat net (les amortissements élevés étant compensés par les recettes de revente). Il n'est cependant pas satisfaisant en faisant transiter par le résultat exceptionnel une pratique qui n'a pas de caractère exceptionnel.

Un amortissement sur la valeur nette des reventes à venir (par exemple en amortissant le bien sur une plus longue durée) permettrait de contourner ce problème en diminuant les amortissements annuels et les recettes exceptionnelles de reventes¹⁶.

Dans sa réponse aux observations provisoire de la chambre, la régie a indiqué qu'un travail sur ce chantier était engagé et qu'une modification de méthode serait adoptée en 2022.

3.4 Les provisions et dépréciations sont incomplètes et largement inexpliquées

Les provisions et dépréciations inscrites par la régie dans ses comptes ont globalement diminué sur la période. De nombreuses lacunes sont à constater. Ainsi, certains comptes de provision n'ont pas été ouverts (provision pour comptes épargne temps, prime d'ancienneté) comme ils l'auraient dû. Par ailleurs, la régie s'est révélée dans l'incapacité de justifier la plupart des montant inscrits, des dotations et des reprises effectuées.

Tableau n° 5 : État des provisions constituées

En €	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dépréciation créances clients</i>	349 590	349 590	399 590	399 590	269 590
<i>Litiges prud'hommes</i>	147 000	147 000	147 000	147 000	77 000
<i>Ajustement comptes MAMP</i>		60 000	160 000	160 000	410 000
<i>Baisse tonnage SNCF</i>	580 000	290 000	290 000		
<i>Pertes interlignes</i>	64 978				
<i>Assurances</i>	60 000				
Total	1 201 568	846 590	996 590	706 590	756 590

Source : comptes financiers.

¹⁶ Elles seraient « neutralisées » en comptabilité par la valeur nette comptable résiduelle au bout des cinq ans.

3.4.1 Le traitement et le provisionnement des créances douteuses est incohérent

Les créances qui deviennent douteuses sont normalement inscrites au compte 416 « *créances douteuses* ». Les créances y sont normalement maintenues jusqu'à leur encaissement ou la constatation de leur irrécouvrabilité résultant d'une décision d'admission en non-valeur. Au sein de la régie, le solde de ce compte, représentant environ 87 000 €, est resté inchangé durant toute la période. Aucune admission en non-valeur n'a eu lieu, ni d'ailleurs aucun encaissement sur les titres concernés.

En outre, il n'existe pas de méthode de provisionnement des créances douteuses, notamment en fonction de leur ancienneté et le compte est rarement mouvementé. Une reprise de provision de 130 000 € a eu lieu en 2020, qui a amélioré le résultat, sans que la régie ne puisse justifier ce montant.

Le système d'information ne permet pas d'éditer automatiquement une balance âgée dont le total cadre avec la comptabilité, ce qui oblige à tenir manuellement un fichier qui retrace l'antériorité des créances.

D'après les éléments fournis, qui ne sont pas arrêtés à la date de clôture des opérations et donc ne sont pas réconciliables avec le bilan au 31 décembre, il existait environ 1,5 M€ de créances supérieures à deux ans à mi-septembre 2021, certaines remontant à 2004, soit près de 20 ans.

En outre, une créance de plus de 850 000 € est détenue sur une société mise en redressement judiciaire en 2018, puis en liquidation judiciaire en 2019, qui n'a donné lieu à aucune provision, alors que l'instruction M43 prévoit que « *[une] provision est constituée dès l'ouverture d'une procédure collective* ». D'autres créanciers (sociétés Argonautes, Archipel, Nouvel horizon) sont également en procédure collective, pour des montants moindres, mais n'ont pas, non plus, donné lieu à provision. Le montant du provisionnement semble donc manifestement insuffisant.

Une remise en ordre du traitement des créances douteuses et de leur provisionnement apparaît donc urgemment nécessaire.

3.4.2 Un provisionnement des jours de CET non conforme

L'instruction comptable M43, prévoit la constitution d'une provision (compte 158) pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur les comptes épargne temps (CET) des personnels. Elle est reprise pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés...).

Bien que près de 2 700 jours aient été placés en CET par les personnels de la RDT 13 à fin 2020, aucune provision n'a jamais été constituée à ce titre. Il convient donc de se conformer aux instructions comptables sur ce point.

Au lieu de cela, la RDT 13 inscrit chaque année une « charge à payer » du montant total des jours RTT (réduction du temps de travail) épargnés sur les comptes de personnel comme s'ils avaient été payés, ce qui n'est pas le cas. Cette écriture majore artificiellement les charges et minore le résultat.

3.4.3 Un provisionnement des indemnités de départ en retraite tardif, incomplet et non conforme

Les salariés partant en retraite bénéficient d'une indemnité pouvant représenter plusieurs mois de salaire. Selon les normes françaises, le provisionnement est recommandé mais non obligatoire¹⁷. Jusqu'en 2020, la régie ne provisionnait pas cette dépense qui représente entre 20 et 30 000 € annuels.

En 2020, la RDT 13 a souhaité provisionner cette dépense mais seulement pour partie (0,4 M€) alors que le montant estimé, en 2015 et non réévalué depuis, était de 0,8 M€. Alors que l'écriture normale consiste à doter une provision (c/ 68) et à inscrire un passif au bilan (c/153 : « provisions pour pensions et obligations similaires »), la régie a, comme pour les CET, imputé la dépense directement sur les charges de personnels (c/ 6414), au travers d'un rattachement de « charges à payer ». Cette écriture n'a pas de sens car elle signifie que l'intégralité des indemnités de retraite à venir auraient été payées en 2020. Au demeurant, cette inscription a augmenté artificiellement les charges de personnel et notamment le poste « indemnités ».

Recommandation n° 2 : Constituer les provisions nécessaires conformément à la réglementation (provision pour créances douteuses, pour comptes épargne temps et indemnités de départs en retraite).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué avoir régularisé une partie importante des créances douteuses, les jours de CET et des indemnités de départ en retraite dans le budget supplémentaire 2021 et qu'un complément serait acté dans le budget 2022.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE JUSQU'À PRÉSENT CONFORTABLE

4.1 Un résultat affiché constamment positif, mais atypique et en diminution

Les résultats, votés par le conseil d'administration, sont altérés par l'absence de fiabilité des comptes de la régie, soulignée précédemment par la chambre.

La régie a, en outre, cessé de payer des fournisseurs dans le cadre de certains marchés pour lesquels elle est en contentieux (cf. *infra*).

¹⁷ Il est obligatoire selon les normes IFRS (International financial reporting standards).

De même, le retard pris dans la réception de certains marchés (cf. *infra*) a pour conséquence que la régie n'amortit pas encore ses acquisitions et réduit d'autant ses charges.

La réalisation de corrections comptables sur certains de ces points, par exemple le provisionnement de créances douteuses, devrait fortement dégrader le résultat 2021.

Sous ces réserves importantes, la régie a enregistré des résultats excédentaires sur l'ensemble de la période (à l'exception logique de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire). Le résultat a cependant sensiblement et constamment diminué sur la période (- 49 % entre 2016 et 2019) malgré la diminution des charges sociales à compter de 2019 (0,9 M€).

De manière atypique, le résultat d'exploitation est tout juste proche de l'équilibre (et même nettement négatif en 2019 et 2020) tandis que le résultat provient principalement des recettes exceptionnelles. Cette « curiosité » provient des acquisitions et cessions d'autobus et de leur rythme d'amortissement (cf. *supra*). Le résultat financier, négatif, pèse peu sur les comptes, en raison du faible endettement de la régie et des faibles taux d'intérêts des emprunts contractés.

Le fort impact de la crise sanitaire sur la fréquentation (cf. *infra*), s'est faiblement traduit dans les comptes de la régie. La diminution des recettes a, en effet, été principalement supportée par la métropole.

Tableau n° 6 : Décomposition du résultat

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2016/2019
Résultat d'exploitation ¹⁸	36 013	43 298	13 546	- 390 048	- 1 848 467	
Résultat financier	1 605	- 23 166	- 29 191	- 34 099	- 94 114	
Résultat exceptionnel	3 164 464	2 743 721	2 737 826	2 049 048	2 308 624	
Résultat	3 202 082	2 763 853	2 722 181	1 624 901	366 043	- 49 %
Évolution / n-1		- 14 %	- 2 %	- 40 %	- 77 %	

Source : comptes financiers.

Selon les résultats analytiques, le pôle ferroviaire, tout juste équilibré en 2016 et 2017, est désormais nettement déficitaire. Ce déficit est même sous-estimé par l'application de clés de répartition obsolètes des dépenses générales qui le minorent d'environ 0,3 M€ (cf. *infra*) et l'absence d'amortissement d'investissements importants (caissons et wagons utilisés dans le cadre de l'exploitation des centres de transfert) du fait des dysfonctionnements existant au niveau de la commande publique (cf. *infra*).

Le pôle « voyageurs » est désormais seul générateur de résultat. Celui-ci est toutefois en diminution nette sur la période (près de - 0,8 M€ entre 2016 et 2019 malgré la baisse des charges sociales à compter de 2019).

¹⁸ Y compris réintégration en exploitation des amortissements de subventions d'exploitation (compte 77).

Tableau n° 7 : Répartition du résultat entre les pôles voyageurs et ferroviaire (en €)

<i>Pôle</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Voyageurs</i>	3 179 525	2 556 910	2 920 772	2 316 251	1 160 000
<i>Ferroviaire</i>	22 557	206 939	- 198 589	- 691 352	- 790 000

Source : comptes financiers.

4.2 Une croissance soutenue des produits qui proviennent en quasi-totalité des rémunérations de la métropole

Les produits (hors recettes encaissées pour le compte la métropole) ont crû sensiblement sur la période. Les deux pôles, voyageurs et ferroviaire, ont contribué à cette croissance. Celle du pôle ferroviaire a été particulièrement dynamique, principalement grâce à la gestion des deux centres de tri de déchets confiée par la métropole. Ce pôle représente désormais près du quart des produits de l'établissement.

Tableau n° 8 : Produits d'exploitation de la RDT 13

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 2016/2019
<i>Produits d'exploitation</i>	50,5	53,6	61,2	62,1	61,5	+ 23 %
<i>Produits financiers</i>	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	ns
<i>Produits exceptionnels</i>	3,8	3,1	3,4	3,7	4,5	- 2 %
<i>Total des produits</i>	54,4	56,8	64,6	65,9	66,0	+ 21 %
<i>dont pôle voyageurs*</i>	47,1	47,0	50,0	51,8	51,2	+ 10 %
<i>dont pôle ferroviaire*</i>	7,2	9,6	14,3	14,0	14,3	+ 94 %
<i>Part voyageurs dans les produits</i>	87 %	83 %	77 %	79 %	78 %	
<i>Part ferroviaire dans les produits</i>	13 %	17 %	22 %	21 %	22 %	

Source : comptes financiers (compte de résultat et répartition par pôles). * l'écart entre la somme des deux pôles et le total correspond aux produits rattachés à la direction générale.

4.2.1 Les produits d'exploitation du pôle voyageurs

Les produits du pôle voyageurs proviennent principalement de la rémunération de la métropole pour faire rouler les lignes régulières et scolaires et, jusqu'en 2020, assurer les activités de cars de tourisme.

Tableau n° 9 : Principales recettes d'activité voyageurs (en €)

<i>compte</i>		2016	2017	2018	2019	2020
706110	Voyageurs lignes	33 956 286	34 335 301	35 133 031	36 309 339	35 824 686
706111	Voyageurs scolaires	4 592 150	4 760 240	5 395 968	5 631 918	5 242 422
706330-31	Services occasionnels	2 283 784	2 128 350	2 198 766	2 559 290	518 486

Source : comptes financiers.

Les autres recettes du pôle proviennent notamment des reventes des autocars d'occasion, des remboursements par la métropole des péages et de l'utilisation des gares routières.

La RDT 13 encaisse également les recettes des ventes de tickets à bord des cars, mais elles ne constituent pas une recette propre de la régie qui les perçoit, en effet, au nom et pour le compte de la métropole et les lui reverse ensuite¹⁹. Ces recettes, qui ont augmenté sur la période, ne correspondent pas à la totalité des recettes générées par l'activité de la RDT 13 puisque les titres ou des abonnements peuvent être achetés en dehors des cars, dans les gares routières qui ne sont pas gérées par la régie. Les recettes sont, dans ce cas, encaissées et reversées à la métropole sans transiter par les comptes de la RDT 13.

Aucun objectif de recettes n'est fixé à la régie. Tel est pourtant le cas pour d'autres opérateurs, notamment privés, en charge d'autres réseaux métropolitains²⁰, qui doivent s'acquitter des sommes non encaissées en cas de non atteinte de l'objectif, voire subir des pénalités complémentaires. Cette différence de traitement est peu compréhensible.

Tableau n° 10 : Recettes voyageurs encaissées par la RDT 13 et reversées à la métropole (en €)

2016	2017	2018	2019	2020
6 928 298	6 696 025	6 873 646	7 584 175	4 999 328

Source : comptes financiers.

4.2.1.1 Des fiches de ligne de car obsolètes qui devraient être réactualisées

La rémunération versée par la métropole pour les seize lignes régulières est assise sur un coût du kilomètre, défini pour chaque ligne, et multiplié par le nombre de kilomètres en charge²¹. Le coût du kilomètre²² est composé :

- de « charges variables », elles-mêmes additionnant :
 - le coût des matériels : frais d'amortissement des bus et frais financiers ;
 - le coût de conduite : le nombre d'heures roulées multiplié par un coût de l'heure ;
- les coûts variables qui retracent les frais de carburant, de pneumatiques, d'entretien, d'assurance, sont appliqués à tous les kilomètres roulés en charge et haut le pied²³ ;

¹⁹ Sur le plan budgétaire, ces recettes constituent un produit d'exploitation (compte 70) et une atténuation de produits (014, dépenses). Au compte de résultat, le chiffre d'affaires est directement inscrit en tenant compte de cette contraction de recettes et de dépenses. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre la régie a indiqué que ces recettes feront l'objet d'une modification de comptabilisation à compter de 2022. Ces opérations seront désormais comptabilisées en compte de tiers, sans impact budgétaire.

²⁰ Cf. avis de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur du 19 août 2021 sur le contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport de voyageurs La métropole Mobilité – Réseau Bus de l'Étang, Libébus et desservant les communes de Carry-le-Rouet, Sausset-les-Pins et Châteauneuf-les-Martigues de la Métropole Aix-Marseille-Provence, signé le 8 avril 2021 par la métropole Aix Marseille Provence et la société Transdev SA.

²¹ C'est-à-dire hors kilométrage « haut-le-pied ». Celui-ci est cependant intégré dans le coût kilométrique.

²² La somme des charges, frais de gestion, marge et aléas, divisée par le nombre de kilomètres en charge, donne le coût au kilomètre.

²³ Le haut-le-pied est une expression utilisée en transport ferroviaire et routier pour désigner tout déplacement non commercial d'un véhicule sur le réseau, notamment entre le dépôt et le point de départ ou d'arrivée de la ligne.

- de « frais de gestion », qui diffèrent pour chaque ligne, et sont calculés en appliquant un taux au montant des charges variables ;
- d'une « marge et aléas » de 5 % sur le montant des charges variables et des frais de gestion.

Les coûts initiaux des lignes ont été arrêtés à une date qui n'a pu être précisément définie par la régie, et, en tout état de cause, bien antérieure à 2015, année du premier COSP signé avec le département. Les coûts sont depuis actualisés, pour chaque composante, par une formule d'indexation, prévue par les COSP successifs. Ils ne résultent donc pas d'une comptabilité analytique précise de chaque ligne. L'ensemble des composantes du prix est sujet à réactualisation.

Les coûts de lignes sont fondés sur des « coûts RDT 13 » et n'intègrent pas de sous-traitance alors que celle-ci est une modalité d'exploitation structurelle de certaines lignes (ligne 50 depuis 2001, Est-marseillais depuis 2007 et 2009).

Certains postes de coût sont identiques sur toutes les lignes, tels que le coût de l'heure de conduite ou les coûts kilométriques, sauf pour trois lignes (L49, L50, L240), sans que ces écarts soient explicités.

Tableau n° 11 : Composantes des coûts par ligne d'autocar

<i>Composante du coût de la ligne</i>	<i>Observation</i>
<i>Coût du matériel</i> - <i>Amortissement</i> - <i>Frais financiers</i>	Montant unitaire identique pour des matériels équivalents. Dépend du matériel affecté à la ligne. Taux identique sur les lignes (sauf GNV (gaz naturel véhicule) désormais).
<i>Coût de conduite horaire</i>	Identique sur toutes les lignes.
<i>Coûts kilométriques</i>	Identiques sur 13 lignes sur 16.
<i>Frais de gestion</i>	Taux très différents sur toutes les lignes.
<i>Aléas et marge</i>	Taux identique sur toutes les lignes.

Source : CRC d'après fiches de lignes RDT 13.

4.2.1.2 Des « frais financiers » inexpliqués

La métropole s'acquitte de « frais financiers » de 2,4 % sur les coûts des autocars, (plus de 0,8 M€ en 2019), dont la justification paraît largement discutable. La RDT 13 ne recourt, en effet, pas à l'emprunt pour acquérir ses autocars et ne règle chaque année que quelques dizaines de milliers d'euros de frais financiers pour l'ensemble de la régie. De même, le « coût » de l'autofinancement ou de la mobilisation de la trésorerie de la RDT 13 ne peut justifier de tels montants à une époque où le coût de l'argent est quasiment nul. Ces frais, présentés à la chambre comme « *le coût de l'immobilisation de l'argent, emprunté ou pas* », ne sont donc pas justifiés. Pour certaines lignes (102, 68, 69, 72), le taux a d'ailleurs été ramené à 2 % « *afin de diminuer le coût des lignes* », ce qui démontre leur absence de justification précise puisqu'ils sont modulables.

4.2.1.3 Des « frais de gestion » non justifiables et qui servent d'ajustement

Les frais de gestion appliqués à chaque ligne sont extrêmement variables, ce qui n'est pas un problème en soi dès lors qu'ils seraient objectivés, mais tel n'est pas le cas. Deux lignes (38, 58) se voient même appliquer des taux de frais de gestion négatifs, concept largement incompréhensible.

Selon la régie, les lignes 38, 54, 56 et 58 ont été reprises au prix des entreprises sortantes. Or, la rémunération des sortants, aux coûts moindres que ceux de la RDT 13, a entraîné *de facto* un taux de frais de gestion négatif.

À l'inverse, les lignes 49, 51, 53, et surtout 50, se voit appliquer des taux de frais de gestion allant jusqu'à 37 % des charges variables (2,5 M€ pour la ligne 50 en 2019). Au total, sur les seize lignes, les « frais de gestion » représentaient 4,7 M€ en 2019, sans que ceux-ci puissent être ventilés en coûts plus précis. Or, par comparaison, les frais de direction générale en comptabilité analytique, ventilés sur l'ensemble de la RDT 13, ne s'élèvent qu'à 2,7 M€. La régie a d'ailleurs indiqué à la chambre que ces frais étaient une « *variable d'ajustement* » dans le coût des lignes.

4.2.1.4 Les coûts de conduite : une baisse des charges sociales captée par la régie

Les coûts de conduite sont identiques pour chaque ligne, ce qui traduit une gestion unifiée du personnel du pôle voyageurs. La baisse des charges sociales intervenue en 2019, qui a représenté près d'un million d'euros, n'a pas été répercutée dans les fiches de lignes et a été intégralement captée par la régie, tandis que la métropole rémunère l'heure de conduite comme si cet allègement n'avait pas eu lieu.

4.2.1.5 Des écarts sensibles avec les résultats issus de la comptabilité analytique

Les recettes par ligne sont censées couvrir les dépenses mises en œuvre pour leur service. Pourtant, la comptabilité analytique de la régie montre des disparités importantes avec ces coûts.

Ainsi, alors qu'en 2019, les seize lignes régulières génèrent un résultat net de 1,9 M€, quatre lignes sont déficitaires (38, 54, 56, 58 avec des recettes inférieures aux charges allant jusqu'à - 18 %), tandis que les autres lignes font apparaître des résultats positifs rapportés aux charges allant de 1 % (ligne 55) à 11 % (ligne 50). Les montants payés par la métropole pour chaque ligne sont donc très différents de leurs coûts analytiques.

Les mêmes incertitudes pèsent sur la décomposition des coûts de la nouvelle ligne de BHNS d'Aix-en-Provence, qui ne souffre pourtant pas d'une définition ancienne. Les composantes du coût ont largement évolué en trois ans, et intègrent des « frais financiers » de 2 % alors que la RDT 13 a emprunté en 2019 à un taux fixe de 0,99 %. Les frais de gestion totaux sont comptabilisés à hauteur de 28 % en sus d'une marge de 5 %, soit une « boîte noire » de coûts de 33 %, et un coût kilométrique²⁴ qui a fluctué de 0,506 €/km à 0,489 €/km puis 0,625 €/km. Là encore, le recouplement avec la comptabilité analytique est impossible à réaliser.

²⁴ Coûts variables totaux divisés par le total des kilomètres.

Au final, les coûts des fiches de lignes sont largement obsolètes et ne reflètent pas les coûts réels associés à chaque ligne. L'actualisation annuelle de cette base faussée ne permet pas à l'autorité organisatrice de savoir réellement ce qu'elle paye et guère plus en tout cas que si elle versait chaque année une subvention globale. La similarité des coûts utilisés sur toutes les lignes conduit, en effet, à douter de l'utilité de cette méthode, où le coût payé par ligne dépend *in fine* du nombre de kilomètres (ce qui est logique) et du montant des frais de gestion dont les écarts ne sont pas expliqués.

Recommandation n° 3 : Refondre les fiches de lignes régulières et scolaires sur la base des coûts réellement constatés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué partager ce constat et se projeter à l'échéance du COSP, fin 2023.

4.2.1.6 Des gains apparents importants sur la sous-traitance

Sur les lignes qu'elle sous-traite partiellement, la régie réalise en affichage d'importantes économies en recourant à des prestataires. La métropole paye, en effet, à la régie un coût kilométrique très supérieur à celui auquel la RDT 13 rémunère ses sous-traitants. Même si la régie assure un certain nombre de missions directement (contrôle, marketing, accueil...), le solde restant à la régie, une fois le sous-traitant payé, est particulièrement important. Rapporté au nombre de kilomètres roulés directement par la régie, ceux-ci se révèlent de 60 à 70 % plus élevés, ce qui paraît largement supérieur aux coûts des missions annexes. L'exemple des lignes 69 et 72 est particulièrement frappant. La RDT 13 aurait ainsi bénéficié de plus de 930 000 € en 2019 pour rouler moins de 82 000 kilomètres, soit plus de 11 euros du kilomètre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué que la répartition analytique des frais de structure de la RDT 13 sur les différentes lignes ne tient pas compte des kilomètres sous-traités mais uniquement des kilomètres réalisés par la régie. Les économies que « la régie réalise en affichage » seraient donc, de fait, faussées par cette méthode de répartition qui ne reflète pas les coûts réels associés à ces lignes sous-traitées. En outre, comme l'indique la chambre au point précédent, la régie souligne la non fiabilité des coûts « affichés ». Selon elle, le changement d'outil et la refonte de la comptabilité analytique doivent permettre d'éclairer ce sujet.

Tableau n° 12 : Données financières sur la sous-traitance (2019)

<i>Lignes</i>	<i>L40</i>	<i>L50</i>	<i>L69/72</i>	<i>L100</i>	<i>Total</i>
<i>Kms totaux des lignes</i>	1 206 855	2 760 212	1 457 622	591 613	6 016 302
<i>Kms sous-traités</i>	560 656	813 729	1 376 004	274 997	3 025 386
<i>Soit en % sous-traité</i>	46,5 %	29,5 %	94,4 %	46,5 %	50,3 %
<i>Kms exécutés par la RDT 13</i>	646 198	1 946 483	81 618	316 616	2 990 915
<i>Soit en % exécuté par RDT 13</i>	53,5 %	70,5 %	5,6 %	53,5 %	49,7 %
<i>Versé par métropole à RDT 13 en euros</i>	3 116 099	9 093 831	4 584 309	1 712 698	18 506 937
<i>Paiement de la RDT 13 au sous-traitant</i>	1 082 687	1 781 970	3 647 494	601 921	7 114 072
<i>Soit en % du versement métropole</i>	34,7 %	19,6 %	79,6 %	35,1 %	38,4 %
<i>Reste à RDT 13 en euros</i>	2 033 412	7 311 861	936 815	1 110 777	11 392 865
<i>Coût réel du km RDT 13 en euros</i>	3,15	3,76	11,48	3,51	
<i>Coût du km du sous-traitant</i>	1,93	2,19	2,65	2,19	
<i>Écart</i>	63 %	72 %	333 %	60 %	

Source : RDT 13, calculs CRC.

Une étude commandée par la métropole à un cabinet d'audit, rendue en septembre 2021, confirme que les coûts de la RDT 13 sont nettement supérieurs à ceux de la profession (de 5 à 35 %), lorsque des comparaisons sont possibles.

4.2.1.7 Les recettes des lignes scolaires

Les recettes tirées de l'exploitation des lignes scolaires ont augmenté de 23 % entre 2016 et 2019. Cette croissance s'explique principalement par le volume de prestations confié à la RDT 13 (+ 37 %) par la métropole (nouvelles lignes sur la Côte Bleue à compter de septembre 2017), la communauté d'agglomération Terre de Provence (+ 14 % de kilomètres) et le département (+ 30 % pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap).

À la différence des lignes régulières, le prix du kilomètre des lignes scolaires est unique²⁵. Cette différence de traitement entre lignes régulières et lignes scolaires est peu compréhensible.

En outre, la RDT 13 bénéficie d'un montant forfaitaire pour chaque trajet. Cette pratique diffère d'autres contrats conclus par la métropole avec des opérateurs privés analysés par la chambre²⁶.

²⁵ et réactualisé chaque année sur la base d'une formule basée l'évolution d'indices de l'Insee sur le prix du gazole, les salaires des ouvriers du transport, les services et l'offre intérieure de produits industriels-Autocars.

²⁶ Avis de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur du 19 août 2021 sur le contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport de voyageurs La métropole Mobilité – Réseau Bus de l'Étang, Libébus et desservant les communes de Carry-le-Rouet, Sausset-les-Pins et Châteauneuf-les-Martigues de la Métropole Aix-Marseille-Provence, signé le 8 avril 2021 par la métropole Aix Marseille Provence et la société Transdev SA.

Comme pour les lignes régulières, l'étude comparative commandée par la métropole montre des coûts de prestations très élevés, avec des coûts kilométriques de 40 à 80 % plus élevés que dans la profession.

4.2.2 Des modalités d'encaissement des recettes irrégulières

4.2.2.1 Des régies fonctionnant irrégulièrement

En 2021, la RDT 13 disposait de trois régies d'avances et de recettes, une régie de recettes destinée à l'encaissement des produits des procès-verbaux émis par les contrôleurs et vérificateurs et quatre sous-régies d'avances et de recettes (Arles, Châteauneuf-les-Martigues, Châteaurenard, Marignane) créées en raison de l'éloignement du site des régies d'avances et de recettes²⁷.

Un régisseur est, selon le CGCT, normalement nommé par l'ordonnateur (le directeur général) sur avis conforme du comptable.

Plusieurs actes de nomination de régisseurs, suppléants, mandataires ont cependant été signés par le comptable, qui est également directeur financier. Certaines signatures sont précédées de la mention « pour accord » ou « avis favorable ». Elles s'apparentent ainsi davantage à un avis du comptable qu'à la signature de l'acte lui-même. Le comptable - directeur financier ne disposant, par ailleurs, d'aucune délégation de signature du directeur général, l'arrêté du 10 janvier 2014 fixant les modalités d'exercice des fonctions de chef des services financiers par un agent comptable l'interdisant, les actes ne sont donc pas valablement signés et leur mise en œuvre est irrégulière. Ceci concerne toutes les décisions de la période à l'exception de la décision de création de la régie chargée de l'encaissement des produits des procès-verbaux. La décision de nomination du régisseur et des mandataires est signée par le directeur général mais appelle d'autres observations.

La chambre relève entre autre :

- dans quelques cas, les mandataires, suppléants n'ont pas signé l'acte (en faisant précéder leur signature de la mention « vu pour acceptation »). Or, cette formalité est obligatoire ;
- les avis conformes du comptable et du régisseur, formulés sur une décision, ont précédé celle-ci de trois années (date du précédent avenant). Il paraît peu probable que trois ans avant la décision, les intéressés aient pu formuler un tel avis.
- à la régie d'Aix-en-Provence, un salarié manie des fonds publics sans jamais avoir été désigné pour cela, seul un avenant à son contrat de travail ayant été signé.

En termes de contrôle, une situation de caisse est produite tous les mois par les services. Les opérations sont contrôlées et comptabilisées par le service comptabilité.

En fin d'année, un inventaire physique est effectué, il est validé par l'agent comptable. Cela fait partie des pièces remises au cabinet d'expertise comptable pour la réalisation de ses contrôles dans le cadre des prestations annuelles d'audit interne qui lui sont commandées.

²⁷ Durant la période sous revue, deux régies ont été créées : la régie de recettes chargée de l'encaissement des produits des procès-verbaux (1^{er} juillet 2016) et la régie d'avances et de recettes d'Aubagne (23 juin 2020). Sept avenants concernant les régies existantes ont par ailleurs été réalisés.

Aucun contrôle des régies n'a pu être produit par le comptable de RDT 13.

4.2.2.2 L'encaissement des recettes à bord des véhicules

Les conducteurs receveurs qui assurent la vente de titres de transport à bord des véhicules manient des fonds publics. Une décision désignant chacun d'eux comme mandataire hors suppléant des régies est nécessaire pour les y autoriser.

Au cas présent, la régie n'a pu produire aucune décision pour les contrôleurs receveurs. Seul un document attestant de l'avance de fonds de caisse et titres de transport, consentie par la régie à chaque conducteur recruté est remise et signée à l'embauche. Ce document ne correspond pas à la formalité obligatoire pour percevoir des recettes publiques.

Recommandation n° 4 : Nommer les régisseurs, suppléants, mandataires hors suppléants conformément à la réglementation. Nommer les conducteurs mandataires afin de leur permettre d'encaisser régulièrement le produit de la vente des titres de transport vendus à bord des véhicules.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué que cette recommandation serait mise en œuvre au 1^{er} avril 2022.

4.2.3 Le suivi des sommes à encaisser : des outils générateurs de confusion, des modalités irrégulières

Sur la base des pièces produites par l'ordonnateur, le suivi des restes à recouvrer incombe de droit au comptable. Pour s'assurer de l'encaissement des sommes dues avant prescription des titres, il doit à tout moment connaître la date à laquelle les titres ont été pris en charge, leur montant initial, celui restant à recouvrer, la date et la nature des diligences effectuées.

À la RDT 13, le suivi des restes à recouvrer s'effectue via deux fichiers de tableur aux multiples onglets, des fichiers de traitement de texte regroupant des courriers de relance sur certaines années, tous ces fichiers n'ayant pas un périmètre défini, comprenant des informations qui ne se recoupent pas. Les titres qui y figurent remontent au plus à 2014 alors que des titres bien plus anciens figurent au bilan de la régie.

À la confusion issue des outils, s'ajoute celle des modalités d'exploitation qui rend impossible la connaissance de la situation précise des titres non soldés. Toutes les rubriques des multiples tableaux ne sont pas renseignées, les observations sont dénuées de toute rigueur comptable... L'absence de séparation entre l'ordonnateur et le comptable se traduit par des relances gérées par l'ordonnateur sans règles définies, quand celles-ci ne sont pas purement et simplement stoppées...

La rémunération de la régie étant assurée par la métropole à un niveau confortable, la régie ne souffre pas de cette désorganisation qui mettrait en péril n'importe quelle entreprise privée.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué que le déploiement de son nouveau système d'information financier permettra un suivi des titres de recettes restant à recouvrer et des dispositifs automatiques de relance.

4.2.4 Les produits du pôle ferroviaire ont presque doublé en quatre ans, une grande partie ne fait que transiter par la RDT 13

Les produits du pôle ferroviaire ont progressé de 95 % sur la période (+ 7 M€). La gestion des centres de tri de déchets confiée par la métropole en 2017 explique la plus grande part de cette croissance (4,5 M€).

Plus globalement, la métropole représente environ 60 % des produits (centres de tri et traction des trains vers Fos-sur-Mer). Les autres clients importants en volume sont la SNCF (train de pétrole) et Sferis (Grand Port Maritime de Marseille (GPMM)). Au total, ces trois commanditaires représentent près de 80 % du chiffre d'affaires (environ 10 M€).

Dans l'activité « infrastructures », la RDT 13 intervient sur l'ensemble des ports de la façade méditerranéenne (Marseille, Sète, Port-la-Nouvelle, Bregailon Toulon) et chez les clients industriels privés pour 0,6 M€. L'activité de maintenance pour compte de tiers a également doublé pour atteindre pour 0,4 M€.

La RDT 13 assure également la maintenance d'un certain nombre de passages à niveau sur des voiries départementales et métropolitaines (0,5 M€).

Tableau n° 13 : Produits du pôle ferroviaire en €

2016	2017	2018	2019	2020	Evol.
7 336 235	9 701 743	14 367 141	13 980 707	14 312 812	+ 95 %

Source : comptes financiers.

4.2.5 Les charges ont crû avec le développement de la régie

Face à l'accroissement des produits, les charges ont logiquement augmenté sur la période.

La sous-traitance, notamment dans le secteur ferroviaire, et les amortissements, résultante de la politique d'investissement soutenue (cf. *infra*), expliquent une grande partie de la croissance des dépenses.

Les charges internes, notamment la masse salariale ou le carburant (dont le coût est pour partie exogène et fonction des prix), ont progressé plus lentement.

Tableau n° 14 : Évolution des charges de la régie

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2016/2020
Masse salariale (yc impôts)	25,0	26,1	28,3	28,2	28,0	12 %
Achats, sous-traitance et autres charges	17,0	18,7	22,7	23,1	22,2	31 %
dont Carburant	3,4	3,9	5,0	4,8	3,4	-
dont Sous-traitance générale	8,0	8,7	11,2	11,4	10,3	29 %
Provisions et amortissements	8,5	8,8	10,2	11,2	13,1	54 %
Charges financières	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	55 %
Charges exceptionnelles	0,6	0,3	0,6	1,7	2,2	239 %
Total des charges	51,2	54,0	61,8	64,2	65,7	28 %

Source : comptes de résultat.

4.2.5.1 Des indemnités et avantages dynamiques

Les charges de personnel ont, selon les comptes de la régie, crû de 16 % sur la période. Si la dynamique à la hausse est certaine, le pourcentage cité nécessite d'être lu avec une réelle précaution du fait de l'absence de fiabilité des comptes développée *supra*.

La croissance des charges de personnel est principalement liée à l'augmentation de 15 % des effectifs entre 2016 et 2020 (cf. *infra* partie sur les ressources humaines).

Les indemnités (+ 157 %) et les cotisations patronales aux mutuelles (+ 42 %) ont progressé de manière particulièrement dynamique sur la période. Cette hausse est également pour partie en trompe l'œil du fait du mauvais provisionnement des indemnités de départ en retraite (cf. *supra*).

L'évolution globalement à la hausse a été atténuée en fin de période. En 2019, le taux de charges a, en effet, baissé de 4,6 %²⁸. Le dispositif d'allègement de charges, qui a remplacé le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont la RDT 13 ne bénéficiait pas (car non soumise à l'impôt sur les sociétés), a permis un gain net de 0,9 M€ pour la régie et a minoré d'environ 3 points les charges de personnel. L'absence exceptionnelle de participation en 2020 (0,3 M€) a également contenu de manière ponctuelle (environ 1 point) la croissance réelle des charges sur la période.

4.3 Le bilan, les investissements et leur financement

4.3.1 Des dépenses d'investissement croissantes

La RDT 13 a réalisé plus de 110 M€ de dépenses d'équipement en cinq ans, principalement en matériels de transport, avec une nette montée en puissance en 2019 et 2020.

²⁸ Réduction de 6 points du taux de cotisations patronales d'assurance maladie pour les salariés dont la rémunération est inférieure à 2,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Au-delà du renouvellement « classique » des autocars (plus d'une trentaine par an), la régie a, en effet, procédé à l'acquisition de 16 bus BHNS (9,6 M€ en 2019), 23 bus au GNV (gaz naturel pour véhicules) (6,1 M€ en 2020) ou encore des wagons pour l'activité ferroviaire (7,9 M€ en 2020). Elle a, en outre, construit ou rénové et modernisé ses dépôts (Châteaurenard, Aubagne) et racheté des dépôts et terrains au département (3,6 M€, cf. *supra*).

Tableau n° 15 : Exécution de la section d'investissement - dépenses

<i>En € hors restes à réaliser (RAR)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'équipement	12 805 323	22 632 247	12 988 296	28 290 692	33 722 407	110 438 965
<i>dont matériel de transport</i>	<i>6 465 739</i>	<i>16 521 164</i>	<i>11 760 160</i>	<i>20 014 789</i>	<i>24 351 574</i>	<i>79 113 426</i>
Remboursement emprunts	1 976 673	2 248 816	2 119 678	1 769 246	4 675 519	12 789 933
Autres immo. financières	1 087 171	258 697	554 607	539 666	284 031	1 745 718
Total dépenses réelles d'investissement	14 890 714	25 139 760	15 662 581	30 599 605	38 681 956	124 974 616
040- Immo. corporelles (ordre)	417 743	549 510	987 090	1 667 082	2 821 245	6 442 670
Total	15 308 457	25 689 270	16 649 672	32 266 687	41 503 200	131 417 286

Source : comptes financiers (hors RAR).

4.3.2 Le financement des investissements

Les recettes d'investissement se sont logiquement accrues en proportion. La régie a dégagé un important autofinancement (43 M€ cumulés) qui a permis, outre le remboursement des emprunts, de financer une part importante des investissements.

Tableau n° 16 : Capacité d'autofinancement

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<i>Résultat de l'exercice</i>	3 202 082	2 763 853	2 722 181	1 624 901	366 043	10 679 060
+ <i>dotations aux amortissements et provisions</i>	8 617 237	8 803 616	10 160 138	11 215 146	13 129 592	51 925 729
- <i>reprises sur amortissements et provisions</i>	115 877	414 978	0	290 000	350 000	1 170 855
+ <i>valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés</i>	461 667	288 433	550 053	1 575 032	709 907	3 585 093
- <i>produits de cession d'éléments d'actifs</i>	2 895 620	2 670 499	3 318 897	3 365 960	4 272 590	16 523 566
- <i>quote-part reprise au résultat des financements rattachés à des actifs</i>	267 237	389 410	756 295	1 488 371	2 232 000	5 133 313
= <i>capacité d'autofinancement (CAF) brute</i>	9 002 252	8 381 015	9 357 180	9 270 748	7 350 951	43 362 148
- <i>Remboursement du capital de la dette</i>	1 976 673	2 248 816	2 119 678	1 769 246	4 675 519	12 789 932
= <i>CAF nette</i>	7 025 579	6 132 199	7 237 502	7 501 502	2 675 432	30 572 216

Source : RDT 13 et comptes financiers.

La RDT 13 a également bénéficié d'importantes subventions versées par le département des Bouches-du-Rhône (27 M€ sur la période), tandis que la métropole et l'État ont contribué très marginalement et la région pas du tout. Depuis 2019, le recours à l'emprunt bancaire a également été accru pour compléter le financement des investissements.

Tableau n° 17 : Exécution de la section d'investissement - recettes

<i>En € hors RAR</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Subventions d'investissement</i>	4 741 924	369 031	3 080 000	6 950 011	12 410 788	27 551 755
<i>Emprunts</i>	1 500 000	3 000 000	1 500 000	9 500 000	14 150 321	29 650 321
<i>Dotations et fonds propres</i>	4 421 749	2 596 620	2 763 853	2 768 843	1 790 928	14 341 993
<i>Autres immo. financières</i>	2 139 839	78 511				2 218 350
<i>Total recettes réelles d'investissement</i>	12 803 512	6 044 162	7 343 958	19 218 854	28 352 037	73 762 524
<i>040- Amortissement des immo. (ordre)</i>	8 978 905	9 032 049	10 560 086	12 790 178	13 292 311	54 653 530
<i>48-compte régul. (Covid)</i>					147 188	147 188
Total	21 782 417	15 076 211	17 904 044	32 009 032	41 791 537	128 563 241

Source : comptes financiers.

4.3.3 Le bilan traduit la dynamique d'investissement

Résultante de cette dynamique d'investissement, la taille du bilan a presque doublé sur la période.

L'actif est principalement composé d'immobilisations de matériels roulants (bus, locomotives...) et de locaux. Au passif, les fonds propres représentent la grande majorité des ressources et progressent sous l'effet des résultats excédentaires continus de la régie et des importantes subventions d'investissement reçues du département. Les dettes, notamment bancaires, nécessaires pour financer partiellement les investissements lourds réalisés, correspondent à des emprunts souscrits à taux fixes et non risqués.

Tableau n° 18 : Bilan simplifié de la RDT13

<i>en M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Immobilisations nettes</i>	46,9	60,9	64,1	80,3	101,2
<i>dont constructions</i>	7,5	15,5	14,9	17,4	17,3
<i>dont matériel roulant et autres installations techniques</i>	31,4	40,8	43,7	53,4	69,9
<i>Actif circulant</i>	26,5	18,0	17,1	18,3	24,2
<i>dont créances d'exploitation</i>	12,6	12,7	7,9	12,5	14,5
<i>dont disponibilités</i>	13,1	4,4	8,3	4,8	8,7
<i>Actif net</i>	73,5	78,9	81,2	98,6	125,7
<i>Fonds propres</i>	57,2	60,0	65,0	72,1	82,7
<i>Provisions</i>	0,9	0,5	0,6	0,3	0,5
<i>Dettes</i>	15,4	18,4	15,6	26,1	42,5
<i>dont dettes financières</i>	5,0	5,8	5,1	12,9	22,4
<i>dont dettes d'exploitation</i>	9,9	7,7	10,2	12,6	16,9

<i>en M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Passif	73,5	78,9	81,2	98,6	125,7
<i>Fonds de roulement</i>	16,2	5,4	6,7	5,0	4,4
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	3,1	1,0	-1,6	0,2	-4,3
<i>Trésorerie</i>	13,1	4,4	8,3	4,8	8,7

Source : comptes financiers.

La croissance de l'actif ayant été financée, en grande partie, par autofinancement, le fonds de roulement s'est nettement réduit sur la période et représente moins d'un mois de chiffre d'affaires.

4.4 La comptabilité analytique souffre de plusieurs biais et soulève des questions juridiques

4.4.1 La répartition des coûts de structure entre les pôles ne tient pas compte de la croissance du pôle ferroviaire

Afin d'augmenter la transparence et d'éviter les subventions croisées, le règlement européen sur les obligations de service public de transports dispose que lorsqu'un opérateur de service public exploite non seulement des services compensés soumis à des obligations de service de transports publics, mais exerce également d'autres activités, la comptabilité de ces services publics doit être séparée, de façon à satisfaire au moins aux conditions suivantes :

les comptes d'exploitation correspondant à chacune de ces activités doivent être séparés, la part des actifs correspondants et les coûts fixes devant être affectés selon les règles comptables et fiscales en vigueur ;

tous les coûts variables, une contribution adéquate aux coûts fixes et un bénéfice raisonnable liés à toute autre activité de l'opérateur de service public, ne peuvent en aucun cas être imputés au service public en question ;

les coûts du service public doivent être équilibrés par les recettes d'exploitation et les versements des autorités publiques, sans transfert possible des recettes vers un autre secteur d'activité de l'opérateur de service public.

La RDT 13 ne répartit pas de manière satisfaisante les coûts de structure entre ses différentes activités. La clé de répartition entre les pôles voyageurs et ferroviaire date ainsi de 2015 alors que ce dernier pôle a doublé de volume depuis. Ces clés obsolètes améliorent *a minima* de 0,3 M€ le résultat du pôle ferroviaire, structurellement déficitaire. À l'inverse, le résultat du pôle voyageurs est minoré d'autant. Ainsi, la rémunération de la métropole, qui permet de générer des résultats importants malgré des coûts supérieurs à la profession, correspond à un sur-financement qui est, au surplus, sous-évalué.

Ces défauts de comptabilité analytique sont d'autant plus problématiques que la RDT 13 doit être en mesure de démontrer qu'elle ne bénéficie pas de financements croisés entre ses activités de service public et ses activités du champ concurrentiel.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué que la clé de répartition des frais de structure entre les deux pôles serait revue dès la finalisation du compte de gestion 2021 et qu'une refonte globale de la comptabilité analytique était en cours.

4.4.2 La question de l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés reste posée

La régie n'acquiesce pas d'impôt sur les sociétés. Or, d'après les textes applicables et la jurisprudence²⁹, les seules régies exonérées sont celles qui exploitent un service à caractère industriel et commercial que la collectivité territoriale a le devoir d'assurer, c'est-à-dire un service indispensable à la satisfaction de besoins collectifs intéressant l'ensemble des habitants de la collectivité territoriale³⁰.

La régie exerce des activités dans le champs concurrentiel en étant titulaire de marchés publics, dans le domaine ferroviaire comme dans celui du transport par route (analyses de laboratoire, cars podium...), y compris en dehors de la métropole et même de la région PACA, qui sont susceptibles de ne pas relever de la clause d'exemption.

Ce point avait déjà été relevé par la chambre dans son précédent rapport, qui avait recommandé à la RDT 13 de se rapprocher des services fiscaux pour vérifier, dans le cadre d'un rescrit fiscal prévu à l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales, la situation de la régie au regard de l'impôt sur les sociétés. La régie s'était engagée, en réponse à la chambre, à mettre en œuvre cette recommandation, ce qu'elle n'a pas fait.

La question demeure donc en suspens et la chambre réitère sa recommandation de sécuriser la situation de la régie en se rapprochant des services fiscaux.

Recommandation n° 5 : Se rapprocher des services fiscaux pour vérifier, dans le cadre d'un rescrit fiscal, la situation de la régie au regard de l'impôt sur les sociétés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la régie a indiqué que la sollicitation des services fiscaux serait réalisée en 2022.

²⁹ Articles 206, 207 1654 du code général des impôts et CE, 20 juin 2012, Commune de La Ciotat, n° 341410.

³⁰ « En application des articles 206-1 et 1654 du code général des impôts, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont assujettis à l'impôt sur les sociétés lorsqu'ils se livrent à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif. La nature lucrative ou non de leurs activités s'apprécie au regard des principes posés par l'instruction 4 H-5-06 du 18 décembre 2006 relative aux organismes sans but lucratif. Les conditions dans lesquelles les EPIC peuvent regrouper dans un secteur distinct leurs activités lucratives afin de limiter l'imposition à ce seul secteur sont précisées dans l'instruction 4 H-5-06 précitée. Il est rappelé que s'agissant d'un établissement public, aucune condition tenant à la prépondérance des activités non lucratives n'est posée. Si l'organisme exerce une activité lucrative avec des moyens d'exploitation communs à ceux affectés à l'activité non lucrative, ces moyens doivent être répartis comme en matière de taxe professionnelle. Ainsi, la fraction rattachée au secteur lucratif est calculée au prorata du temps d'utilisation dans le cadre de l'activité lucrative ou selon une clé de répartition estimée par le contribuable, sous sa propre responsabilité. ».

5 UNE POLITIQUE AVANTAGEUSE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES, UN CIRCUIT DE LA PAYE À REVOIR

5.1 Un effectif relevant de deux réglementations différentes

Les salariés de chacun des pôles relèvent d'une convention collective nationale spécifique. Les salariés du pôle voyageurs et les directions supports (direction générale, direction des finances, direction des ressources humaines) relèvent de la convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport du 21 décembre 1950. Les agents du pôle ferroviaire (88,7 ETP en 2020), qui relevaient de la convention collective nationale du personnel des voies ferrées d'intérêt local (VFIL) du 26 septembre 1974, relèvent depuis le 30 novembre 2020 de la convention collective nationale de la branche ferroviaire du 31 mai 2016.

5.2 Un effectif en progression

Les effectifs de la régie ont progressé de 15,6 % sur la période (+ 76,56 équivalents temps plein moyens rémunérés).

La mise en place de nouvelles activités et le renforcement d'activités existantes ont conduit à des augmentations d'effectifs (mise en fonctionnement du BHNS, augmentation des effectifs de vérificateurs pour améliorer la lutte contre l'insécurité, prestations de traction ferroviaire des déchets ménagers et assimilés entre les centres de transfert et le lieu de traitement...).

Le niveau de la sous-traitance est également un facteur de variation des effectifs. Depuis le rattachement à la métropole, celui-ci a eu tendance à diminuer avec une certaine internalisation des activités notamment sur le secteur Est marseillais. Cette stratégie a eu pour conséquence une reprise de personnels et donc une progression des effectifs (exemple : internalisation de l'exploitation des lignes 69/72 avec reprise de 17 conducteurs salariés de SVT).

Tableau n° 19 : Évolution des effectifs en équivalents temps plein moyen (2016 – 2020)

<i>Secteurs</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution en nombre	Évolution en %
<i>Direction</i>	14,55	17,67	19,05	19,69	20,76	6,21	42,7 %
<i>Ferroviaire</i>	72,07	80,72	91,57	88,17	88,72	16,65	23,1 %
<i>Voyageurs</i>	404,92	416,66	424,9	440,34	458,62	53,7	13,3 %
<i>Total</i>	491,54	515,05	535,52	548,2	568,1	76,56	15,6 %

Source : RDT 13.

5.3 Une organisation du travail perfectible

5.3.1 Une organisation à la quatorzaine peu pertinente

Pour le pôle ferroviaire, en application de l'accord relatif au contrat de travail et à l'organisation du travail dans la branche ferroviaire, le temps de travail annuel est de 1 600 heures.

Pour le pôle voyageurs, un accord sur la réduction du temps de travail a été signé le 31 décembre 1999. Il prévoit que le temps de travail de 39 h est ramené à 35 h. Par un avenant signé le 4 octobre 2001, plusieurs points ont été précisés. L'avenant distingue tout d'abord :

- les conducteurs affectés à l'activité de transport non soumise à variation saisonnière, dite « au tour » organisée à la quatorzaine, celle-ci ayant une durée de référence de 70 h ;
- les conducteurs à temps complet « à la ballotte » dont l'activité de transport est soumise à variation saisonnière (transport scolaire, lignes ayant des horaires différents selon les vacances scolaires ou non) ;
- et enfin les conducteurs dont l'activité de transport relève du tourisme et en complément du transport de personnes.

Tous les tours ne respectent pas la durée de référence. Sur 321 tours, 94 sont inférieurs à 70 heures (20 % d'entre eux se situent entre 68 et 69 h, 80 % d'entre eux se situent entre 69 h et 70 h).

Le principe du cycle repose sur le fait qu'au cours de son déroulement, des journées longues alternent avec des journées plus courtes, des compensations s'effectuant entre elles évitant en principe le recours aux heures supplémentaires.

La durée de 14 jours retenue s'avère cependant trop courte pour permettre de faire jouer ce mécanisme de compensation entre journées longues et journées plus courtes. De ce fait, la régie doit recourir aux heures supplémentaires pour certains conducteurs et accepter de perdre des heures pour d'autres. En 2019 (dernière année hors crise sanitaire), l'organisation en quatorzaine a généré 3 510 heures supplémentaires et 895 heures perdues (1 820 heures en 2021).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir inscrit la révision de cette organisation dans l'accord annuel 2021-2022.

5.3.2 Un dispositif de conducteurs « de réserve » peu convaincant

Dans l'hypothèse où un conducteur est dans l'impossibilité de prendre son poste, des conducteurs de réserve sont prévus quasiment chaque jour à l'exception du samedi sur certains dépôts et du dimanche sur l'ensemble des dépôts. Ces jours-là, lorsqu'un conducteur est absent en dernière minute, le centre d'exploitation envoie sur son service un autre conducteur déjà présent (la plupart des conducteurs arrivant assez curieusement et gratuitement avec beaucoup d'avance sur leur lieu de travail). Le contrôleur du centre d'exploitation contacte alors des conducteurs en repos pour venir travailler, dès lors que les règles de repos sont respectées.

Si le conducteur de réserve n'est pas mobilisé, il est présent sur site et accomplit d'autres missions telles que la distribution du courriers interne (planning, bordereaux de pointage...) ou l'affichage dans les cars.

Sur les dépôts autres qu'Aix, les conducteurs de réserve non mobilisés contrôlent les prises de service sur les dépôts autres qu'Aix jusqu'à l'arrivée de l'encadrement (5h30 ou 6h00 selon les dépôts).

Il paraît pour le moins curieux qu'un dispositif visant à sécuriser les transports en début de journée ne soit pas prévu sur tous les jours de la semaine. Il est également surprenant que les conducteurs arrivent « avec beaucoup d'avance » par rapport à leur heure de prise de fonctions et puissent ainsi pallier les absences les jours de week-ends.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que le traitement différent des week-ends résulte du fait que les services sont moins nombreux ces jours-là et donc le risque de non-couverture des absences statistiquement moindre. Il s'y ajouterait un souci d'économie. La chambre estime que même si les services sont moins nombreux, le risque demeure et la suppression de trajets moins fréquents paraît tout aussi préjudiciable, sinon plus, à la qualité de la prestation servie, que la suppression d'un trajet en période de rotations plus fréquentes.

Cette organisation conduit par ailleurs à rémunérer des conducteurs pour accomplir différentes tâches sans lien avec leurs compétences dont la distribution de courriers et le contrôle de la prise de service sur des dépôts en attendant l'arrivée de l'encadrement...

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que les missions confiées ne nécessitent « aucune compétence particulière ou rare dont les conducteurs ne seraient pas dotés ». Il souligne, en outre, que si la régie ne confiait pas ces tâches aux conducteurs de réserve non mobilisés, elle devrait recruter pour les réaliser et rémunérer un salarié de nuit pour le contrôle de la prise de service à partir de 6 h du matin. La chambre maintient son observation. Une organisation ne peut reposer sur la présence aléatoire d'un salarié. Pour ce qui concerne le contrôle des prises de service, il existe des dispositifs de contrôle automatisé du temps de travail.

5.3.3 Un contrôle du temps de travail très consommateur de temps agent dont la fiabilité n'est pas avérée

Le contrôle du temps de travail, qui s'effectue selon des modalités différentes selon les métiers et les dépôts, relève principalement d'agents de contrôle, du supérieur hiérarchique et d'outils nécessitant des ressaisies pour permettre la prise en compte par la paye. Le dispositif est globalement consommateur de temps agent et générateur de risque (contrôle non exhaustif, erreur de saisie).

Ainsi, pour les conducteurs du pôle voyageurs :

- sur le dépôt d'Aix-en-Provence, les prises de service sont relevées par l'agent de maîtrise en poste au centre d'exploitation, par l'enregistrement direct de l'heure d'arrivée des conducteurs sur le logiciel dédié. Les fins de service plus tardives que la programmation théorique sont enregistrées par le biais de carnet à souche dont l'un des feuillets est transmis au responsable planning pour enregistrement a posteriori. Une douzaine de personnes ont ainsi en charge le contrôle du respect des horaires (trois contrôleurs titulaires en roulement, ainsi que

des vérificateurs ou responsables de secteur qui tiennent également ce poste sur la base de trois services / jour 365 jours / an). Pour la prise de service, le contrôle consiste principalement à voir l'agent sans regarder précisément l'heure d'arrivée.

- dans les autres dépôts, les prises de service sont relevées par un agent de maîtrise qui, comme à Aix, enregistre directement l'heure d'arrivée dans le logiciel dédié, ou avant l'arrivée de l'agent de maîtrise par le conducteur de réserve sur une « checklist » imprimée la veille. Les fins de service indiquées par le conducteur lui-même sur sa feuille de route, plus tardives que la programmation théorique, font l'objet d'une vérification a posteriori des temps de travail indiqués sur la carte chronotachygraphe de l'agent.

Pour le personnel d'atelier, les prises de service sont pour la plupart à la même heure et débutent par un briefing du travail à effectuer par le chef d'atelier.

Pour les vérificateurs, les prises de service sont à la même heure (par équipe) et débutent pas un briefing du travail à effectuer par la responsable d'équipe vérificateurs, ou selon les horaires par une prise de connaissance des consignes dans le bureau.

Pour les encadrants en service posté (régulateurs, contrôleurs au centre d'exploitation), les prises et fins de service se font à heure précise avec des relèves en cours de journée. La vérification des horaires de prise peut se faire en examinant l'heure d'ouverture des logiciels d'exploitation.

Pour le pôle ferroviaire, la paye est globalement élaborée sur la base de l'horaire de service. Dans l'hypothèse où une modification intervient, l'agent rédige un état déclaratif par l'agent signé par le responsable opérationnel puis le responsable de service.

Pour le reste du personnel, notamment administratif, les horaires sont fixes et collectifs et l'effectivité du travail est contrôlée par les responsables hiérarchiques.

La multiplicité des organisations, les contrôles extrêmement peu formels, ne permettent pas de s'assurer du strict respect du temps de travail.

5.4 Un circuit de la paye non sécurisé

La paye est traitée via le logiciel Sage interfacé avec le logiciel de planification et de gestion du temps de travail Gescar.

Au-delà du temps de travail, la paye intègre un nombre important de primes et indemnités (cf. *infra*) qui trouvent leur origine dans les conventions collectives, les accords d'entreprise ou d'établissement, les contrats de travail, les décisions du comité social et économique (CSE) ou les engagements unilatéraux pris en réunion de CSE. Il s'y ajoute des primes dites « exceptionnelles » visant à récompenser un agent ou un groupe d'agents sur un point particulier.

Ces primes sont, soit générées de manière automatique par Gescar (car liées aux éléments de planification du temps de travail), soit calculées et saisies par le service paie. Dans ce second cas, le fichier de calcul est envoyé et soumis à la validation du directeur général, de la direction administrative et financière, de la direction des ressources humaines et de la direction opérationnelle concernée.

Pour les primes décidées lors des réunions du CSE ou primes exceptionnelles, aucune décision ne vient formaliser les conditions d'attribution, les montants, les bénéficiaires.

Pour les décisions prises lors d'une instance (par exemple la prime octroyée suite à des travaux sur la ligne 240), seul le compte-rendu permet de tracer la décision prise.

Pour les primes exceptionnelles, la demande émane généralement d'un responsable de service qui expose les motifs justifiant son souhait d'octroyer une telle prime. Cette demande est validée par le directeur général et la direction des ressources humaines (DRH) de façon totalement informelle par de simples échanges de mails.

Ces circuits de décision constituent un risque évident en matière de traçabilité et de justification des éléments de paye.

La paie, élaborée dans ces conditions, est validée par la DRH puis par le directeur général et l'agent comptable avant paiement. Ceux-ci sont destinataires d'un fichier nominatif sur lequel sont mentionnés le salaire brut, le salaire net de chaque agent pour le mois considéré, ainsi que l'éventuelle date de sortie. Pour les salariés concernés, sont ajoutées les heures supplémentaires, les rachats de jours placés sur comptes épargne temps, les rappels de salaires, l'indemnité de repos compensateurs. Lorsqu'un versement collectif est effectué, le détail individuel figure également sur le fichier (prime de fin d'année par exemple). Le directeur général donne son accord pour la mise en paiement.

On peut légitimement penser qu'un directeur général n'a pas le temps nécessaire pour analyser chaque mois finement, et dans un délai limité, la paye de plus de 500 agents, celle-ci étant au surplus accompagnée de peu d'éléments. Quant au comptable, aucune pièce justificative ne lui est transmise. Il lui revient de se rendre au service des ressources humaines s'il souhaite les consulter.

La réalisation de contrôles aléatoires et de manière dématérialisée pour apporter un minimum de sécurisation, a été initiée seulement en 2021.

Recommandation n° 6 : Sécuriser le circuit de la paye en formalisant les décisions prises en matière de gestion des ressources humaines, en transmettant systématiquement au comptable les pièces lui permettant d'exercer les contrôles requis avant paiement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une étude était en cours pour doter la régie d'un système d'information RH et que différentes mesures avaient été prises :

- formalisation des circuits de validation, des primes, etc. ;
- recensement en cours de tous les éléments de paie afin de formaliser toutes ceux qui résulteraient d'un usage et/ou qui ne font pas l'objet d'une décision unilatérale afin de répondre à l'exigence de formalisme ;
- mise en place de nouveaux tableaux de contrôles des éléments variables de payes ;
- mise en place d'un serveur partagé entre la direction des ressources humaines, la direction administrative et financière et l'agence comptable afin que toutes les pièces justificatives soient mises à disposition et consultables de manière dématérialisée, en vue de permettre la réalisation des contrôles systématiques de l'agent comptable ;
- aménagement du calendrier annuel de date de virement de la paie pour permettre un jour supplémentaire de temps de contrôle.

5.5 Une croissance des rémunérations

5.5.1 Une information erronée dans la base de données unique

D'après la base de données unique (BDU), sur cinq ans, les rémunérations mensuelles moyennes brutes (hors intéressement et participation) ont progressé de 695 €, soit + 28 %. Ces chiffres ne sont pas certains, la méthodologie retenue n'ayant aucun sens. Ainsi la rémunération moyenne est calculée comme la somme des rémunérations moyenne des hommes et des femmes, divisée par deux, ce qui sous-entend un effectif stable de 50 % d'hommes et 50 % de femmes, ce qui n'est pas le cas.

5.5.2 Une évolution des grilles de salaires

Durant la période examinée, les rémunérations hors primes et indemnités ont progressé à la fois du fait de décisions extérieures à la régie (conventions collectives) mais également de décisions prises au sein de la régie.

Tableau n° 20 : Évolution des grilles de salaire du pôle voyageurs

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Évolutions conventionnelles	+ 0,6 %	+ 0,4 % au 01/05/2017	+ 1,2 %	+ 2 %	+ 1,7 % au 03/10/2020	+ 0,25 % au 01/04/2021 (non étendu)
Évolutions RDT 13	0 (évolution en 2015 de 40 €)		+ 25 €	+ 1 %		

Source : RDT 13.

Tableau n° 21 : Évolution des grilles de salaire du pôle ferroviaire

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Évolutions conventionnelles						
Évolutions RDT 13			+ 0,5 % au 1 ^{er} janvier et + 0,5 % au 1 ^{er} juillet	+ 1 %		

Source : RDT 13.

5.5.3 De nombreuses primes et indemnités essentiellement négociées en interne, en forte progression

Le régime indemnitaire des salariés résulte des accords d'entreprise et des dispositions relevant des conventions collectives, des accords d'établissements signés au niveau de chacun des pôles de la régie. La plus grande partie du régime indemnitaire résulte de primes et indemnités définies au sein de la régie. Ainsi, sur 83 primes, indemnités, avantages en nature, 18 résultent de dispositions conventionnelles, légales, réglementaires, quatre correspondent à des dispositions conventionnelles mais leurs montants ont été revalorisés en interne et 61 ont été négociés au sein de la régie.

À l'échelle de l'entreprise sont définies les modalités d'attribution de la prime de treizième mois (prime de fin d'année), la gratification vacances, la prime d'assiduité, la participation et l'intéressement dont le montant³¹ voire le versement³² est largement subordonné au niveau d'absentéisme. Au-delà du niveau d'absentéisme individuel, l'accord d'intéressement signé en 2018 a créé un critère collectif pour trois unités de travail (les conducteurs, les agents d'accueil et accompagnateurs, le pôle ferroviaire).

Au sein de chaque pôle, les éléments de rémunération varient selon les postes. Pour le pôle voyageurs, ils résultent principalement de dispositions conventionnelles (indemnité dimanche ou jour férié, primes de repas, de coupure, d'amplitude, par exemple). La rémunération du personnel de conduite, qui constitue le plus gros effectif du pôle voyageurs (conducteur receveur, conducteur en période scolaire, conducteurs VL...), comprend deux variables principales : la prime d'assiduité et la prime de non accident.

Pour le pôle ferroviaire, les frais professionnels (allocation de déplacement, casse-croûte...) qui étaient définis dans le protocole du 26 novembre 1976 rattaché à la convention collective des voies ferrées d'intérêt local, constituaient une part significative du régime indemnitaire. La nouvelle convention ne traitant pas du volet frais professionnels, la régie a sollicité un diagnostic conseil de l'URSSAF et sur la base de celui-ci sollicité un délai qui lui a été accordé (jusqu'au 1^{er} janvier 2022) pour négocier avec les organisations syndicales et se mettre en conformité.

Sept primes, indemnités et gratifications correspondent à plus de 3 M€ sur un total de 3,9 M€. Elles ont globalement connu une progression de 27 % entre 2016 et 2020 (entre 1 et 45 % selon les primes et indemnités) soit plus de 639 000 €.

La progression des effectifs ne suffit pas à expliquer cette évolution. À l'exception de la prime de modulation, la hausse des effectifs est nettement inférieure à celle des montants. À titre d'exemple, les effectifs percevant la prime de fin d'année ont progressé de 10 %, lorsque le volume financier de la prime a augmenté de 25 %, ceux percevant la gratification vacances ont progressé de 11 % lorsque le montant de la gratification a augmenté de 45 %. Les accords signés au sein des établissements et de l'entreprise ont largement contribué à cette progression.

³¹ Le niveau de la prime de treizième mois pour les entrées/sorties, la participation et l'intéressement est lié au niveau d'absentéisme.

³² Le versement ou non de la prime (prime d'assiduité déclenchée si un certain niveau d'absentéisme n'a pas été dépassé).

La période sous revue est marquée par la poursuite de l'application d'accords signés avant 2016 (temps de travail à la quatorzaine pour les conducteurs au tour, accord sur le temps de travail, accord relatif aux mesures applicables en cas d'agression par des personnes externes à l'entreprise, par exemple) et l'entrée en vigueur de nouveaux accords ayant, à une exception près, des incidences financières. Sauf exception (exemple : l'accord d'entreprise portant attribution d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat signé lors de la période de crise sanitaire Covid), les accords signés l'ont été pour une durée indéterminée.

En 2021, la métropole a commandité une étude visant à comparer la RDT 13 avec d'autres réseaux. La partie consacrée aux ratios sociaux met en évidence des salaires de référence « *très proches du socle conventionnel CCNTR (convention collective nationale des transports routiers (entre + 1,5 % et + 2,5 %))* » mais un coût annuel conducteur « élevé » conduisant à la nécessité d'« *analyser les éléments variables de rémunération* ».

5.5.4 Un régime d'épargne salariale très favorable

La RDT 13 permet à ses salariés de bénéficier de deux dispositifs d'épargne salariale (l'intéressement et la participation) correspondant à une dépense totale comprise entre 0,9 M€ et 1,3 M€. Pour chaque salarié, le montant moyen de l'épargne versé chaque année se situe entre 1 300 € et 2 000 €, soit un quatorzième mois.

L'intéressement, qui consiste à verser à chaque salarié une prime liée à la performance de l'entreprise, n'est pas obligatoire. La RDT 13 a fait le choix de s'inscrire dans ce dispositif. Les accords d'entreprise relatifs à l'intéressement sont signés pour trois ans. Les valeurs forfaitaires ainsi que les objectifs de performance sont négociés à cette occasion avec les organisations syndicales. Deux se sont appliqués durant la période sous revue signés le 30 juin 2015 et le 28 juin 2018 respectivement.

La RDT 13 ne répond pas aux critères qui rendent la participation obligatoire mais sur la base du volontariat, en référence au code du travail un accord d'entreprise a été signé le 15 juin 2005 qui s'est appliqué durant la plus grande partie de la période sous revue. Conformément à la formule prévue dans le code du travail, l'accord définit les modalités de détermination de la réserve spéciale de participation (RSP) qui consiste à réserver en partie le bénéfice net de l'entreprise à l'exception d'une fraction des capitaux propres. L'accord a fait l'objet de plusieurs avenants. L'avenant n° 4 signé en juin 2020 a notamment revu les modalités de détermination de la RSP en définissant une formule dérogatoire qui s'appliquera dès lors qu'elle est plus favorable que la formule légale. Avec cette nouvelle formule, la fraction des capitaux propres est minorée. En situation de bénéfices moins importants ou de capitaux propres en augmentation, l'impact sur la participation sera atténué. En 2020, année de participation nulle, la RSP calculée selon l'ancienne formule était de - 782 000 €, elle était de - 263 000 € selon la nouvelle formule. Le défaut de fiabilité des comptes qui entache la sincérité du résultat (cf. *supra*), a nécessairement des conséquences sur le calcul de la RSP.

Tableau n° 22 : Épargne salariale

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Montant global de l'intéressement	850 819	922 614	971 069	1 025 011	931 706
Montant global de la réserve de participation	400 246	352 699	360 000	295 810	0
Montant moyen de l'intéressement par salarié bénéficiaire	1 368	1 395	1 666	1 485	1 314
Montant moyen de la participation par salarié bénéficiaire	700	591,78	592,11	474,82	0

Source : RDT 13.

5.5.5 Une rémunération du directeur général particulièrement élevée

En application d'une jurisprudence établie³³, les agents exerçant leurs fonctions au sein des établissements gérant un service industriel et commercial relèvent du droit privé à l'exception du directeur et de l'agent comptable, tous deux ayant la qualité d'agent contractuel de droit public.

5.5.5.1 Une rémunération élevée

La rémunération brute du directeur général, agent contractuel de droit public, s'est élevée à 160 K€ en 2019, soit un montant particulièrement élevé au regard des dirigeants de collectivités locales ou d'établissements publics locaux. La rémunération est fixe, sans part variable liée aux résultats ou à la qualité de la gestion. Aucune évaluation annuelle n'est prévue ni n'a été réalisée par le conseil d'administration, qui n'approuve d'ailleurs pas le niveau de rémunération.

L'ordonnateur estime dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'une comparaison avec les dirigeants des entreprises publiques serait appropriée. Il se réfère sur ce point au décret n° 2012-915 du 26 juillet 2012 relatif au contrôle de l'Etat sur les rémunérations des dirigeants d'entreprises publiques « *qui fixe un plafond de rémunération des dirigeants à 450 000 € soit près de 3 fois supérieur* ». Outre que ce texte ne s'applique pas aux régies locales, la chambre estime que la RDT 13, du fait de son effectif, de son chiffre d'affaires, ne peut être comparée à des entreprises telles que la RATP (5,5 Md€ de chiffre d'affaires, 65 000 employés) ou encore la SNCF (29 Md€ de chiffre d'affaires, 271 500 salariés).

³³ Conseil d'État, 26 janvier 1923, Robert Lafreygère, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, et 15 décembre 1967, Level, Cass. Soc., 23 avr. 2003, n° 01-40.127 FS-P, Chauvet c./ Régie départementale des voies ferrées Dauphiné, Cour administrative d'appel, Marseille, Chambre 2, 29 Juin 1999 - n° 96MA01170.

Si l'administration dispose d'une certaine marge de manœuvre pour fixer la rémunération des agents contractuels publics, celle-ci reste cependant sous le contrôle de l'erreur manifeste. Les textes disposent ainsi que sont prises en compte pour fixer la rémunération des agents contractuels publics, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification de l'agent et son expérience. La doctrine, la jurisprudence et la pratique se basent souvent sur la comparaison, d'une part, avec les emplois fonctionnels de la collectivité de rattachement, et, d'autre part, la parité avec les agents de l'État. A ainsi été jugée excessive la rémunération d'un directeur d'un établissement public à caractère industriel et commercial qui employait 130 salariés et excédait celle de directeur général des services. Le juge, considérant que le contrat était entaché d'une irrégularité, a estimé que l'administration était tenue de proposer à l'agent contractuel une régularisation de son contrat afin que son exécution puisse se poursuivre régulièrement³⁴.

La rémunération du directeur d'une régie personnalisée à autonomie financière doit être fixée par l'organe délibérant de la collectivité, c'est-à-dire ici le conseil métropolitain, en reprenant ces principes³⁵, ce qui n'a pas été le cas.

5.5.5.2 Une clause de rupture de contrat irrégulière

Le contrat du directeur général comporte une clause de rupture qui renvoie aux dispositions du code du travail et à la convention collective nationale des transports routiers et précise qu'à sa mise en œuvre, le directeur ne pourra percevoir moins d'un an de salaire. Cette clause n'est pas régulière.

Le Conseil d'État a, en effet, déjà jugé³⁶, en en faisant même un moyen d'ordre public, que le directeur d'un EPIC étant un agent contractuel de droit public était soumis aux dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 qui réglementent les conditions de son départ. Ce principe a été largement confirmé depuis tant par le juge³⁷ que par l'administration³⁸ et vaut pour les conditions de départ, mais également pour les autres dispositions contractuelles.

Il conviendrait donc de supprimer cette clause puisque les règles de licenciement des contractuels publics s'appliquent au directeur général et que l'administration est tenue de mettre fin à une situation contractuelle qui n'est pas conforme au droit en vigueur³⁹.

<p>Recommandation n° 7 : Régulariser le contrat du directeur général.</p>
--

³⁴ CAA Nancy, 22 octobre 2012, n° 12NC00150.

³⁵ Réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 27/08/2015 - page 2025.

³⁶ CE 14 juin 2004, n° 250695.

³⁷ CAA Versailles, 2 mars 2017, n° 14VE02215.

³⁸ Réponse à la question écrite Assemblée nationale du 22 septembre 2015 n° 79424.

³⁹ CE, ass, 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, n° 32401, p.246.

5.6 Des véhicules de fonction accordés sans règles définies ni information du conseil d'administration

Au sein de la RDT 13, sept salariés disposent d'un véhicule de fonction. Il n'existe aucune délibération du conseil d'administration organisant l'attribution de tels véhicules, ni même une information de cette instance. L'octroi d'un véhicule de fonction est uniquement prévu au contrat ou par avenant, sans que toutefois cette règle soit toujours respectée. Aucun avenant n'a ainsi été pris pour le directeur marketing et développement et la directrice d'exploitation du pôle voyageurs. Il n'existe également aucune règle formalisant la restitution des véhicules en fin de contrat.

Aucune règle n'est définie quant au type de véhicule auquel peuvent prétendre les bénéficiaires. De fait, la nature du véhicule, le nombre de places et les options choisies illustrent un certain éloignement du véhicule de fonctions.

Si en tant qu'établissement public la régie jouit d'une large autonomie, les véhicules fournis sont d'un niveau largement supérieur à ce qu'il est couramment constaté dans les administrations publiques.

Une circulaire relative à la gestion du parc automobile de l'État, des établissements publics de l'État et autres organismes a été signée par le premier ministre le 20 avril 2017⁴⁰. Si cette circulaire ne s'applique pas à la régie, elle permet de situer les véhicules de fonction acquis par la RDT 13 au regard des règles retenues pour la gestion du parc automobile de l'État et de ses établissements publics. Ainsi, le plafond fixé pour les directeurs de cabinet des ministres, les directeurs d'administration centrale... est de 16 000 € TTC. Pour les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux d'administration centrale, les présidents ou directeurs d'établissements publics administratifs de plus de 200 agents, le plafond est de 22 900 € TTC. Pour les préfets de région, préfets de police, préfets de département, il s'élève à 30 500 € TTC.

La valeur de la voiture du directeur général acquise en 2012, par exemple, est ainsi 10 % plus élevée que le maximum autorisé pour un préfet de région. Les autres véhicules ont tous une valeur supérieure à celle de directeurs d'administration de ministères.

Enfin, il n'existe à ce jour aucun suivi fiable du carburant, alors même que les conducteurs disposent d'une carte carburant et de la possibilité de s'approvisionner en carburant au sein du dépôt.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les décisions d'attribution seraient désormais présentées en conseil d'administration, que les règles de gestion des véhicules et les modalités de suivi de la consommation de carburant seraient formalisées.

⁴⁰ En 2020, une circulaire du 13 novembre 2020 et un plan de mobilité ont acté la transition vers les véhicules électriques ou hybrides. Les plafonds ont alors été relevés à 39 000 € TTC pour les préfets, à 32 000 € TTC pour les DG d'administrations centrales ou les directeurs de cabinet de ministre, ou encore à 27 000 € TTC pour les directeurs d'administrations centrales ou départementales.

6 UN CONTRAT PEU CONTRAIGNANT EN MATIÈRE DE QUALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

6.1 Des objectifs qualité récemment intégrés au COSP, assortis d'un très faible risque de pénalité

En 2016, le COSP ne comportait aucun objectif précis en matière de qualité de service. Une pénalité de 250 € était prévue par course en infraction pour « *non-respect des normes de qualité et sécurité conformément aux dispositions techniques concernant notamment les caractéristiques et l'équipement des véhicules, l'accessibilité, la propreté des véhicules, l'affichage dans les cars, la tenue des conducteurs, le comportement des conducteurs* ». Un comité technique devait également être constitué « *en vue d'assurer le suivi opérationnel de l'exécution du contrat* » et de traiter de la qualité de service. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que ce suivi s'effectue dans le cadre de réunions d'exploitation qui ont lieu tous les trimestres.

L'avenant n° 6 du 11 février 2020 a instauré des contrôles par un prestataire extérieur sur l'ensemble des non conformités ou situations inacceptables. Ces contrôles peuvent être réalisés en mode déclaré ou par un « client mystère ». Pour chaque critère et sous-critère, la situation conforme et non conforme est décrite. Ce référentiel ne définit toutefois toujours pas de taux de conformité à atteindre. Un taux, identique pour tous les critères, a été arrêté en dehors du COSP entre la métropole et la RDT 13. Il n'est donc pas contractuel. Fixé à 95 % en 2020, à 97 % en 2021, il doit atteindre 99 % en 2022.

La pénalité de 250 € par constat d'infraction a été maintenue. Le dispositif mis en œuvre est, quant à lui, très peu contraignant puisque les pénalités ne s'appliquent pas automatiquement et que les non-conformités font l'objet d'un classement en trois niveaux (rappel, avertissement et proposée). La période du 1^{er} janvier 2019 au 31 août 2019 a, par ailleurs, été consacrée à une période d'information de la RDT 13. En septembre 2019, les pénalités qui devaient s'élever à 83 750 € ont ainsi été ramenées à 14 650 €.

Enfin, une présentation relative à la qualité datée du 21 avril 2021 précise que seule une non-conformité relevée 16 fois et plus donne lieu à la proposition d'une pénalité. Cette disposition résulte d'un accord tacite entre la métropole, la RDT 13 et l'ensemble des transporteurs intervenu en janvier 2021. Il rend le régime des pénalités quasiment inopérant. À titre d'exemple, lors du contrôle du dépôt d'Aix-en-Provence du mois de juillet 2020, quatre non-conformités⁴¹ ont été relevées, ont donné lieu à avertissement mais à aucune pénalité.

⁴¹ Le conducteur grille volontairement un feu rouge, le conducteur s'arrête au milieu de la chaussée à l'arrêt alors que 15 personnes attendent, celles-ci manifestent leur mécontentement, il leur répond avec désinvolture, le conducteur mange, se penche, se tourne en conduisant, le véhicule est présent à 12h30 mais le conducteur monte et fait entrer les usagers à partir de 12h37.

6.2 Des démarches de certification donnant lieu à l'octroi d'une prime

La régie a fait le choix de s'inscrire dans deux types de certification : NF service pour certaines lignes de transport de voyageurs et MASE⁴² (manuel d'amélioration sécurité des entreprises) pour la maintenance des infrastructures du pôle ferroviaire, obtenue en 2018.

Pour des lignes de transport de voyageurs, trois critères président au lancement d'une démarche de certification :

- la part de la fréquentation de la ligne par rapport à l'ensemble des lignes exploitées ;
- un déploiement de la démarche sur les quatre dépôts d'autocars ;
- les activités propres à chaque dépôt.

Un comité tripartite composé de la régie, de représentants de la métropole et de représentants des voyageurs, approuve la définition du service de référence, le niveau d'exigence ou taux de conformité, la (ou les) situation(s) inacceptable(s), le seuil au-delà duquel une situation est inacceptable. Ces éléments sont ensuite communiqués à l'AFNOR (agence française de normalisation) certification.

À ce jour, seules trois lignes de la RDT 13 sont certifiées :

- la ligne 50 Aix-Marseille par autoroute depuis 2004, du dépôt d'Aix-en-Provence (ligne majeure représentant en 2018 près de 36 % de la fréquentation) ;
- la ligne 38 Martigues-Vitrolles via l'aéroport depuis 2019, du dépôt de Châteauneuf-les-Martigues (2,2 % de la fréquentation, ce qui ne correspond pas aux critères édictées par la régie *supra*) ;
- un circuit scolaire (C237 Noves-Collège de Châteaurenard) depuis 2009, du dépôt de Châteaurenard sans qu'il soit possible de savoir pourquoi il est le seul.

La certification de la ligne 100 (Aubagne-Marseille) du dépôt d'Aubagne est prévue pour la fin d'année 2021. La régie disposera alors d'une ligne certifiée sur chacun de ses dépôts.

La démarche de certification NF service donne lieu à l'octroi d'une prime aux salariés impliqués dans la démarche. Cette prime, versée pour la première fois en 2004, à l'occasion de la certification de la ligne 50, avait vocation à être exceptionnelle. En 2009, la ligne C237 a été certifiée à son tour et depuis la prime est versée à chaque réception du certificat. Le principe du maintien d'une prime pour les agents participant à la démarche a été acté en CSE avec maintien du volume financier total. 163 salariés ont bénéficié de cette prime en 2019.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que depuis 2020, l'obtention de la certification NF n'a plus fait l'objet du versement d'une prime en dépit du principe acté en CSE en 2019. Il indique que ce principe sera révisé.

⁴² MASE : système de management qui a pour objectif l'amélioration permanente et continue des performances en termes de sécurité, de santé et d'environnement en entreprise.

6.3 Des enquêtes de satisfaction et un suivi des réclamations essentiellement liés à la démarche de certification NF service

6.3.1 Des modalités de réalisation des enquêtes de satisfaction perfectibles

L'évaluation de la satisfaction des usagers ne fait pas partie des objectifs figurant au COSP. Elle est, en revanche, prévue dans le cadre de la démarche de certification NF service au travers d'évaluation de la satisfaction des clients au minimum tous les trois ans. Les enquêtes de satisfaction portent ainsi prioritairement concernées sur les lignes certifiées ou en voie de certification (50, 38, C237 et 100) mais aussi les lignes 40, 49 et 72. La ligne 50 fait l'objet d'un engagement particulier avec une enquête annuelle⁴³, une évaluation du niveau de satisfaction des voyageurs réalisée tout au long de l'année et un retour effectué aux voyageurs deux fois par an. Pour les lignes hors démarche de certification, la réalisation d'une enquête de satisfaction est fonction des projets de modification des lignes.

Les sujets sur lesquels sont interrogés les usagers varient dans le temps pour suivre les évolutions de la norme et interroger les voyageurs sur des thèmes d'actualité. Ce faisant, les comparaisons sur des séries longues sont difficiles.

Les modalités de constitution du panel des personnes interrogées (non précisées systématiquement dans la restitution de l'enquête de satisfaction) sont perfectibles. La régie distribue les questionnaires dans les cars en fonction de la fréquentation de chaque créneau horaire et interroge un nombre de personnes qui varie en fonction de la durée de la campagne d'enquêtes.

La RDT 13 ne suit, par ailleurs, pas le taux de réponse à ses enquêtes (nombre de personnes ayant répondu sur le nombre de personnes interrogées). Or le nombre de personnes refusant de répondre constitue aussi une information.

Si la satisfaction générale a plutôt tendance à augmenter, certains items, tels que les tarifs ou l'information, restent relativement bas.

Tableau n° 23 : Enquête de satisfaction concernant la ligne 50 (note sur 10)

	2016	2017	2018	2019*	2020
Satisfaction générale	7,18	7,26	7,34	8,42	6,51
Titres transport					
<i>Choix abonnements</i>	7,19	7,36	7,61		
<i>Tarifs</i>	6,03	6,28	6,73	6,73	5,28
Accueil					
<i>Conducteurs</i>	7,9	7,89	8,01	8,18	7,32
<i>Agents de quai</i>	7,64	7,7	7,72	7,81	7,08
<i>Guichets des gares</i>	7,31	7,71	7,64		
Information	6,76	6,56	6,76	7,97	6,13

⁴³ La ligne 38 a fait l'objet d'une enquête de satisfaction en 2016, 2018 et 2019, la ligne 40 en 2018, la ligne 49 en 2016 et 2019, la ligne 69 en 2018, la ligne 72 en 2018, la ligne 100 en 2017 et 2021 et la ligne C237 en 2016 et 2019.

	2016	2017	2018	2019*	2020
<i>Propreté</i>	8,23	8,23	8,29		
<i>Confort de conduite</i>	8	7,94	8,09	8,17	7,49
<i>Service</i>					
<i>Fréquence des départs</i>	8,71	8,67	8,63		
<i>Ponctualité</i>	8,54	8,55	8,5		
<i>Temps de parcours</i>	7,8	7,9	7,94		
<i>Itinéraire</i>	9,62	9,78	9,7	9,82	8,05

Source : enquêtes de satisfaction.

* Changement des items du questionnaire

6.3.2 Un faible nombre de réclamations, une évolution de leurs modalités de traitement en 2017

Le COSP ne fixe pas d'objectif à la régie en matière de traitement des réclamations. Il précise les éléments devant être transmis à l'autorité organisatrice, la prise en compte des remarques et suggestions des voyageurs au travers d'un système de réclamation. Assez logiquement, il n'est donc pas prévu d'appliquer de pénalités dans ce domaine.

L'avenant n° 6, signé en février 2020, a intégré un suivi de la qualité et des réclamations clientèle. Le référentiel qualité comprend, au titre du suivi de l'activité, un sous-critère « réclamations de la clientèle » pour lequel l'attente ne se situe pas au niveau de la réponse apportée à l'usager mais au niveau de la transmission de la réclamation à la métropole dans le délai contractuel.

Jusqu'en 2017, les réclamations étaient classées selon les catégories suivantes :

- « Non concernées », lorsqu'elles concernaient un autre transport ou un service non effectué par la Régie ;
- « Non élucidées », lorsque des informations restaient manquantes ou erronées, malgré des relances clients, empêchaient leur traitement ;
- « Non fondées », suite au traitement des réclamations, les résultats de l'enquête menée en interne montraient que les déclarations du client sont erronées (par exemple : le client se plaint qu'un car n'a pas desservi l'arrêt et les relevés de géolocalisation montrent le contraire) ;
- « Fondées », suite au traitement des réclamations, les déclarations du client étaient avérées.

Seules les réclamations « fondées » étaient présentées comme justifiées. Selon le procès-verbal du conseil d'administration du 20 octobre 2017, seul un tiers des réclamations était justifié.

Depuis 2017, dans la démarche de qualité de service, toutes les réclamations sont considérées comme justifiées.

Le nombre de réclamations adressées à la RDT 13 reste très faible au regard du nombre de voyageurs transportés, même s'il a crû sur la période.

Tableau n° 24 : Nombre de réclamations concernant les lignes de la RDT 13

2016	2017	2018	2019
389	447	392	777

Source : *Rapports annuels d'activité et RDT 13.*

En 2019 (dernière année avant la crise sanitaire), les réclamations concernaient majoritairement le comportement à l'égard de la clientèle, la ponctualité et le passage à un arrêt.

6.4 Un engagement contractuel de contrôle à l'accès du véhicule et un objectif de contrôle à bord

Le COSP précise que « *le contrôle de la perception et de la validation ainsi que la lutte contre la fraude incombent à la régie* ». Celle-ci « *accepte de se soumettre aux contrôles réalisés par des agents assermentés que l'autorité organisatrice, effectuera à bord des véhicules, concernant la perception des titres* ».

Les conducteurs sont tenus de s'assurer de la validation des titres, « *et si cela est nécessaire, d'en faire la demande expresse auprès des usagers* ». Un premier contrôle est donc attendu lors de l'accès au véhicule.

Un taux de contrôle mensuel correspondant aux contrôles effectués à bord du véhicule est par ailleurs fixé à 5 % des courses (une course par horaire de départ).

Enfin, la régie doit « *mettre en œuvre tous les moyens pour recouvrer le montant des procès-verbaux : deux courriers avec accusé de réception de relances, transmission du procès-verbal au parquet à défaut de paiement.* ».

Jusqu'à la signature de l'avenant n° 6, en février 2020, la RDT 13 suivait ses propres statistiques de taux de contrôle et de taux de fraude sur la base du nombre de voyageurs contrôlés. Entre 2016 et 2020, elle a ainsi contrôlé entre 2,4 et 3,4 % de ses voyageurs chaque année⁴⁴.

L'avenant n° 6 a inclus dans le suivi et l'évaluation de la qualité, « *les contrôles fraude réalisés par la régie* ». L'engagement relatif au taux de contrôle est désormais fixé à 3 % minimum par ligne et 5 % en cumulé sur toutes les lignes exploitées par la régie (hors BHNS d'Aix). Ce taux de contrôle correspond au nombre de courses contrôlées et non au nombre de voyageurs contrôlés.

Des pénalités sont prévues, d'une part, pour non-respect de l'activité de contrôle d'accès aux véhicules (100 € par contrôle non effectué) et, d'autre part, pour non-respect du taux de contrôle mensuel (100 € par nombre de courses non contrôlées). Bien que l'avenant ait été signé en février 2020, le régime des pénalités n'a été mis en œuvre qu'à compter de janvier 2021. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que la métropole avait décalé l'entrée en vigueur du régime de pénalités en raison de la crise sanitaire Covid.

⁴⁴ Entre 173 579 et 252 385 voyageurs selon les années.

Tableau n° 25 : Taux de contrôle sur l'ensemble des lignes

2016	2017	2018	2019	2020
3,35	2,77	2,36	1,94	3,31

Source : RDT 13.

Les contrôles à bord sont réalisés par une équipe de vérificateurs. Jusqu'à l'automne 2019, celle-ci était composée de 12 agents remplissant des fonctions de contrôle de titres de transport et de verbalisation des infractions, mais aussi des missions de contrôle du service réalisé : contrôle et interventions de premier niveau sur le matériel billettique, contrôle de l'état et la propreté du matériel roulant et des points d'arrêt, contrôle de la bonne exécution du service par les conducteurs.

Suite à des violences commises sur un conducteur, la métropole a décidé de porter à 20 agents l'effectif de vérificateurs. Sur les sept premiers mois de l'année 2021, les taux de contrôle des 13 lignes de transport de voyageurs se sont situés entre 4,79 % et 5,93 %.

Les vérificateurs travaillent sur la base d'un roulement permettant de mixer les équipes et de changer tous les jours les affectations géographiques. En période normale, une équipe du matin, trois équipes d'après-midi et une équipe de nuit sont affectées à cette mission.

À leur prise de service, les vérificateurs prennent leurs consignes définies en fonction des taux de contrôle attendus contractuellement. Les lignes identifiées comme étant davantage concernées par la fraude (les lignes 51 et 240 notamment), font l'objet d'une présence renforcée des vérificateurs, et sont privilégiées lors des opérations de contrôle combinées avec les forces de l'ordre.

À leur fin de service, les vérificateurs rédigent un compte-rendu d'activité. Les données relatives aux infractions sont conservées et traitées en interne par le logiciel dédié au traitement de la fraude. Le tableau « Isis », reprenant tous les faits et actes délictueux est transmis au service sécurité de la métropole.

Les PV et « quittances » sont placés dans un coffre sécurisé en attendant leur enregistrement et saisie le lendemain dans un logiciel dédié (Axfraude).

6.5 Un taux de fraude apparent faible, une part non négligeable des amendes réglées lors du contrôle

L'appréhension du niveau de fraude réel dans les transports en commun est difficile dans la mesure où il dépend des efforts engagés dans le contrôle et de l'efficacité du plan de contrôle. Le taux de fraude dit « apparent » ne permet de connaître que la proportion de voyageurs en situation irrégulière qui ont été sanctionnés à l'occasion d'un contrôle. Aucun redressement statistique ne permet de garantir la représentativité des voyageurs contrôlés.

Avec cette précaution de lecture, les taux de fraude apparents sur le réseau de la RDT 13 sont très bas, compris entre 0,5 % et 0,8 % sur l'ensemble du réseau entre 2016 et 2020. La seule ligne dépassant 2 % de taux de fraude est la ligne 240 (Marseille La Fourragère - Aubagne) qui se situe entre 2,8 % et 4,8 % sur la période.

Le contrôle de la validation du titre de transport lors de l'accès au véhicule explique la faiblesse des taux de fraude constatés. La fraude résiduelle résulte notamment de la validation de cartes de transport par des usagers qui n'en sont pas les titulaires et, en partie, des « pièges tarifaires » existant sur certaines lignes⁴⁵.

Une partie des voyageurs contrevenants règlent le montant de leur amende lors du contrôle. Sur les trois premiers mois de l'année 2021, sur les lignes présentant le plus haut niveau de fraude (lignes 51 et 240), le nombre mensuel de quittances est compris entre 29 % et 45 % pour la ligne 51 et 33 % et 49 % pour la ligne 240.

Pour les voyageurs qui ne s'acquittent pas immédiatement de leur amende, le procès-verbal est traité comme suit via le logiciel dédié : enregistrement du paiement lorsque la personne verbalisée se déplace pour régulariser sa situation, rédaction de la 1^{ère}, puis de la 2^{nde} relance. Les procès-verbaux non encaissés peuvent donner lieu à un classement sans suite ou à transmission à l'officier du ministère public (OMP). Les articles L. 529-3 et suivants du code de procédure pénale prévoient que le contrevenant dispose de deux mois pour s'acquitter de l'amende au profit du transporteur. À défaut de paiement dans ce délai, le procès-verbal d'infraction est adressé par l'exploitant au ministère public et « *le contrevenant devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public* ».

La régie est parvenue à recouvrer 18 à 37 % des procès-verbaux dressés entre 2016 et 2020.

En 2020, seuls 25 % des procès-verbaux d'infraction ont été réglés, 60 % ont été transmis à l'OMP et 15 % ont été classés sans suite. Le classement sans suite résulte principalement du caractère inexploitable du procès-verbal, les autres motifs étant l'indulgence et le fait que le contrevenant est un étranger pour lequel les poursuites ont de très fortes probabilités de ne pas aboutir.

Tableau n° 26 : Procès-verbaux appliqués et encaissés du 1^{er} octobre 2016* à 2020

<i>Années</i>	Nb de PV appliqués	Nb de PV encaissés	Taux de recouvrement	Nb de transmissions à l'OMP	Nb de PV sans suite
2016	280	104	37 %	109	67
2017	917	307	33 %	480	130
2018	942	278	30 %	491	173
2019	836	150	18 %	336	350
2020	872	218	25 %	524	130

Source : RDT 13.

* date d'installation du logiciel d'enregistrement des procès-verbaux.

⁴⁵ Il est question de « piège tarifaire » lorsque sur une même ligne s'opère un changement de zone qui nécessite de la part de l'utilisateur une nouvelle validation qui peut être omise. Cela concerne notamment la ligne 51 et 240. Cette dernière relie le métro La Fourragère et le pôle d'échanges d'Aubagne. Un client qui effectue un trajet interne à la zone Marseille (jusqu'à l'arrêt La Solitude), n'a besoin que d'un ticket RTM. Un client qui effectue un trajet interne à la zone Aubagne (réseau « bus de l'agglo ») a besoin, soit d'une carte gratuite délivrée aux résidents d'Aubagne et de La Penne-sur-Huveaune par leur mairie, soit d'un titre acheté dans le car à la tarification du réseau « Le Car » soit 1,10 € quelle que soit la distance. Un client monté à Marseille, qui a un titre RTM mais souhaite se rendre à Aubagne ou La Penne sur Huveaune, doit impérativement acheter un nouveau titre de transport à 1,10 € au conducteur dès sa montée. Dans ce cas, le conducteur lui indiquera de ne pas oublier de venir valider ce nouveau titre au passage de l'arrêt « La Solitude ». En outre, deux annonces sonores se déclenchent à l'approche de l'arrêt « La Solitude », permettant à des clients qui n'auraient pas compris ce principe à la montée, d'acheter le titre de transport au conducteur au changement de zone. Dans l'autre sens, le principe est le même, le tarif marseillais s'élevant à 2 € au lieu de 1,10 €.

7 DE NOMBREUSES IRRÉGULARITÉS AU NIVEAU DE LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 Une organisation de la commande publique défaillante

L'organisation de la fonction achat permet d'identifier les intervenants lors de chacune des étapes permettant d'acquérir des fournitures, des prestations et de réaliser des opérations d'investissement dans le respect des règles de la commande publique. Ces étapes sont à la fois juridiques (élaboration d'une nomenclature pour computer les seuils, choix de la procédure mise en œuvre et respect de ses différentes étapes et du formalisme requis), économiques et techniques (qui définit le besoin, élabore le cahier des charges, analyse les candidatures, les offres, s'assure de la conformité des fournitures, prestations, travaux au regard du marché signé...). Pour les consultations nécessitant une expertise particulière non disponible au sein de l'entité, il est possible de recourir à un assistant à maîtrise d'ouvrage extérieur, lequel doit être sélectionné conformément aux règles de la commande publique.

En 2021, une cartographie de l'organisation et des processus de la commande publique de la RDT 13 réalisée par un prestataire extérieur a mis en évidence de nombreux points faibles : *« peu ou pas de compétences spécifiques à la commande publique (compétences juridiques), absence d'acheteur métier au sein de l'entité, de nombreux acteurs dans le processus achats, une absence de vision globale et transversale sur l'ensemble des achats, l'absence de contrôle et de coordination des procédures marchés passées à toutes les étapes du process, de nombreux achats ou gros volumes de dépenses non couverts par des marchés publics, l'absence de process internes achats clairs et formalisés, une culture achats peu développée, des pratiques achats disparates et non conformes, un manque d'utilisation de techniques d'achat souples, une sécurité juridique insuffisante des procédures passées, la faiblesse des formations / sensibilisations sur la commande publique ainsi que d'une communication interne sur la commande publique, un manque d'outils de pilotage uniformisés sur les achats / marchés »*.

Les achats analysés par la chambre (cf. *infra*) confortent largement ces constats.

7.1.1 L'absence d'une structure dédiée à l'achat public malgré des volumes importants

Malgré un volume d'achat annuel de plus de 50 M€, la RDT 13 n'est pas structurée pour passer et suivre, de façon sécurisée, les aspects juridiques et économiques de la commande publique.

La régie ne dispose ainsi d'aucun service des achats, des marchés, d'aucun service juridique en charge de ce sujet. En matière de travaux, la RDT 13 ne dispose pas d'une direction dédiée, ceux-ci étant principalement suivis, lors de la période sous revue, par le directeur financier assisté d'un agent. Récemment, la régie s'est adjointe les services de la directrice des travaux de la RTM (régie des transports métropolitains) pour 25 % de son temps.

Lorsque des marchés sont passés, ce qui n'est pas systématiquement le cas, peu de personnes (cinq) interviennent au niveau des services opérationnels, comme au niveau central lors de la passation. Celles-ci sont insuffisamment formées, voire dans l'incapacité d'effectuer « *certaines tâches telles que la rédaction d'avenants, l'application des pénalités, la gestion des non-reconductions, la gestion des révisions de prix, le suivi de la consommation des montants de marchés, etc.* ».

Si peu d'agents interviennent au niveau de la procédure, un grand nombre interviennent, en revanche, lors de l'exécution des marchés. Un « *nombre non défini d'agents* » peut ainsi émettre des bons de commande, une vingtaine (ordonnateurs secondaires) est habilitée à les valider dans la limite de 4 000 € hors taxes. La commande est formalisée dans l'application de gestion économique et financière. La réception est assurée par le service concerné, l'intégration de la facture dans l'application précitée vaut attestation de service fait, le directeur financier vise la liquidation et le directeur général signe le mandat. Pour les commandes supérieures à 4 000 €, le circuit de validation comprend des étapes supplémentaires avec la validation du directeur financier et du directeur général. Les factures sont, quant à elles, validées selon la même règle que pour le seuil de 4 000 €.

7.1.2 Des processus d'achat non sécurisés

La régie ne dispose pas de procédures d'achat écrites mises à disposition des agents. Cette absence de « guide pratique », couplée à la décentralisation de l'achat, ne peut qu'aboutir à des procédures disparates et non sécurisées dans les différents services de la régie.

Outre la phase de sélection des fournisseurs, le process des achats comporte plusieurs étapes : l'engagement juridique et comptable, la commande, la livraison - réception, la réception des factures, la constatation du service fait, le mandatement, la prise en charge et le paiement du mandat, ces deux dernières étapes relevant du comptable public.

L'organisation mise en place pour ses différentes étapes doit viser à minimiser les risques tels que, par exemple, l'absence de saisie d'un marché dans le logiciel comptable ne permettant pas d'imputer une facture à un marché, l'absence d'engagement ne permettant pas le suivi des crédits disponibles dans le logiciel comptable, l'absence de réception ne permettant pas d'intégrer juridiquement un bien dans le patrimoine de l'organisme, l'absence de datation des factures à leur arrivée ne permettant pas de s'assurer du délai global de paiement...

Or, au sein de la régie, aucune des étapes n'est sécurisée pour différentes raisons :

- l'absence de nomenclature des marchés publics⁴⁶ ne permet pas de computation des seuils des marchés et ne garantit donc pas l'application de bonne procédure de passation ; de fait une pratique récurrente du « saucissonnage » a été constatée par la chambre ;
- les marchés ne sont pas saisis dans le logiciel comptable rendant l'imputation d'une facture à un marché et le suivi de la correcte exécution de celui-ci hasardeux ;

⁴⁶ La nomenclature des marchés publics permet de déterminer la procédure à mettre en œuvre pour procéder à un achat. Par exemple, la valeur des fournitures, services à prendre en compte ne s'apprécie pas par fournisseur mais en fonction de la valeur totale des fournitures ou services qui peuvent être considérés comme homogènes. La nomenclature des marchés publics a été introduite par l'arrêté du 13 décembre 2001 définissant la nomenclature prévue aux II et III de l'article 27 du code des marchés publics.

- les bons de commande ne sont pas tous intégrés dans l'application informatique, certains sont établis sous tableur, d'autres consistent en la signature d'un devis ;
- les engagements comptables⁴⁷ ne sont pas corrects : tous les bons de commande n'étant pas passés via l'application informatique ; pour les travaux, certains bons de commande mentionnent le montant total du marché alors que la commande passée ne porte que sur une partie de celui-ci ;
- la réception juridique des biens n'est pas systématique sans que cette étape obligatoire ne fasse obstacle à l'utilisation du bien ;
- la date d'arrivée de la facture n'est pas systématiquement inscrite sur celle-ci rendant le suivi des délais de paiement impossible ;
- rien ne permettait au service financier, jusqu'à la mise en place obligatoire de Chorus⁴⁸, d'avoir une visibilité sur l'ensemble des factures en attente.

Il s'ajoute à cela des difficultés liées au logiciel comptable utilisé depuis 2004. Celui-ci n'a pas été totalement déployé (absence d'installation du module « marchés ») au sein de la régie, qui n'a, par ailleurs, pas forcément mis en œuvre les évolutions issues des développements informatiques réalisés par le fournisseur.

Compte tenu des montants en jeu et de la complexité de certaines procédures (marché de conception - réalisation par exemple), la structuration d'une fonction achat sécurisée et l'adjonction de compétences internes en matière de commande publique apparaissent urgemment nécessaires.

7.1.3 Des modalités d'archivage totalement défailtantes

La réglementation applicable durant toute la période sous revue prévoit des durées de conservation des candidatures, des offres, des documents relatifs à la procédure de passation (cinq ans à compter de la signature du marché) et des pièces constitutives des marchés (cinq ans pour les marchés de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché).

Du fait de l'absence d'organisation structurée de la commande publique, les documents relatifs à la procédure de passation et les pièces constitutives des marchés demandés par la chambre ont nécessité de nombreuses recherches, lesquelles se sont pour partie avérées vaines. L'existence de plusieurs avenants à des stades divers de signature mais jamais signés par l'ensemble des parties (signature de la régie seule ou du titulaire seul), de deux versions d'un acte d'engagement pour un même marché pour des montants différents, illustrent l'absence totale de procédure interne en matière d'archivage et de conservation des documents issus de la commande publique.

⁴⁷ L'engagement comptable consiste à réserver dans les écritures de la comptabilité d'engagement les crédits nécessaires et assurer leur disponibilité au moment du paiement.

⁴⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2020, les entreprises françaises sont tenues d'envoyer leurs factures à destination de la sphère publique en format électronique.

Recommandation n° 8 : Structurer l'organisation de la commande publique et mettre en place des processus d'achats sécurisés et documentés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que dans le prolongement de l'audit qu'il a fait réaliser par un cabinet de conseil, un plan d'actions a été établi et est en cours de mise en œuvre. Celui-ci comprend différents volets : ressources humaines (recrutement et formations), documentation (formalisation de processus et procédures, mise en place d'une nomenclature achats) et système d'information (déploiement d'un nouveau logiciel financier permettant notamment le suivi des marchés, création d'outils de pilotage et de suivi).

7.1.4 Des lacunes récurrentes dans la définition des besoins

D'une manière générale, l'analyse des marchés par la chambre montre une définition des besoins largement insuffisante.

Plusieurs procédures ont ainsi été déclarées sans suite pour disparition du besoin en cours de procédure et des programmes ont été largement modifiés en cours d'exécution avant que ces mêmes modifications ne soient parfois finalement abandonnées (cf. halle d'Aix, aires de lavage et de maintenance des caissons (marchés des centres de transfert)). De même, la rénovation du dépôt d'Aubagne / Gémenos a donné lieu, durant de longs mois, à de vaines hésitations sur le nombre de postes de chargement GNV (cf. *infra*).

Deux marchés pour l'achat de locomotives ont également été lancés en 2016 et 2018 pour acquérir de « *zéro à six locomotives* ». Après l'attribution des lots, seules trois unités (cf. *infra*) ont finalement été acquises par la RDT 13. Une telle approximation dans la définition du besoin est particulièrement étonnante compte tenu du coût de ces machines. L'investissement prévu évolue ainsi entre zéro et une vingtaine de millions d'euros.

Quatorze marchés ou lots ont également été déclarés infructueux, la plupart du temps faute d'offres, dans des domaines pourtant aussi courants que le contrôle technique de véhicules ou l'assurance. Les délais de réponse, souvent très courts, peuvent, pour partie, expliquer ce manque d'attrait.

7.1.5 De multiples achats sans mise en concurrence

Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics avaient fixé à 25 000 euros hors taxes (HT) le seuil de dispense de procédure pour l'ensemble des acheteurs soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Pour les achats d'un montant inférieur à 25 000 euros HT (seuil désormais porté à 40 000 € HT⁴⁹), les acheteurs peuvent ainsi passer un marché public négocié sans publicité, ni mise en concurrence préalables. L'acheteur ne doit cependant pas contracter systématiquement avec un même

⁴⁹ Décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances (applicable à compter du 1^{er} janvier 2020).

prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin. Au-delà de 25 000 € HT (désormais 40 000 € HT), une mise en concurrence adaptée doit être réalisée, par exemple en demandant des devis à plusieurs fournisseurs.

La chambre a analysé les paiements effectués à une vingtaine de fournisseurs de la régie sur la période 2016-2020. De nombreuses irrégularités ont été relevées.

Aucune trace de mise en concurrence n'a ainsi été retrouvée pour des achats à des fournisseurs récurrents, pour des commandes totales supérieures à 25 000 € HT annuels. Tel est pourtant fréquemment le cas.

Des prestations homogènes ont été confiées régulièrement aux mêmes fournisseurs, qui auraient dû faire l'objet de mises en concurrence. Un cabinet d'architecte, par exemple, intervenu sur la plupart des opérations de construction de la régie, par l'intermédiaire d'une multitude de petits bons de commande. Au total, plus de 130 000 € de prestations ont ainsi été commandés (et plus de 80 000 payés) à cet architecte sans la moindre mise en concurrence.

Dans d'autres cas, la régie a continué à commander à des fournisseurs dont les marchés étaient arrivés à échéance ou n'avaient pas été renouvelés. Ainsi, la RDT 13 a, par exemple, passé commande à une entreprise pendant cinq ans pour plus de 227 K€ alors que le marché signé en 2014 pour un an, devait être renouvelé chaque année de manière expresse (selon l'acte d'engagement), ce qui n'a pas été le cas. De fait, dès 2015, il n'existait plus de support juridique pour passer commande à cette société.

De manière encore plus importante, la RDT 13 a passé régulièrement des commandes et confié l'entretien de ses locomotives sans avoir procédé à une mise en concurrence. La société en charge s'est ainsi vue verser plus de 2,2 M€ HT sur la période de manière irrégulière (cf. *infra*).

7.1.6 Une information parcellaire du conseil d'administration

Lors des 18 séances du conseil d'administration qui se sont tenues entre début 2016 et fin 2020, 101 délibérations ont été adoptées majoritairement sur des sujets financiers et des marchés (37 % et 26 % respectivement).

L'information du conseil d'administration concernant les marchés s'effectue de deux façons. Des marchés font l'objet d'un rapport à part entière (par exemple : le marché d'assurance pour la flotte automobile et risques annexes (conseil du 12 octobre 2016), le marché d'acquisition de locomotives (CA du 12 octobre 2016), et, le plus grand nombre des consultations est suivi dans un point dédié : « *Compte-rendu des contrats/marchés/conventions signés par le directeur* ».

À la lecture des procès-verbaux, au vu du nombre de marchés passés par la régie, la direction ne pouvait ignorer le caractère irrégulier de certains « contrats ». Ceux-ci ne figurent d'ailleurs pas dans la rubrique « marchés attribués » ou « marchés lancés et à lancer » mais dans une rubrique « contrats, conventions, divers » à côté de contrats de partenariat avec le club Provence Rugby, l'association Aubagne Triathlon ou encore le festival d'art lyrique d'Aix-en-Provence. C'est le cas par exemple pour le contrat de maintenance de locomotive, la convention provisoire avec la société en charge de la manœuvre de wagons et constitution de trains (cf. *infra*).

7.2 Les travaux sur le centre d'autocars d'Aix-en-Provence : un fiasco administratif, technique et financier, entaché de multiples irrégularités

Plusieurs projets de travaux dans le dépôt de bus de l'Arc à Aix-en-Provence se sont succédés depuis 2016. En mars 2022, les travaux n'étaient cependant toujours pas achevés. La succession des projets témoigne d'une définition des besoins très imparfaite, conduisant à de larges modifications des contrats et à l'abandon de plusieurs projets.

7.2.1 Un projet de restructuration du centre d'exploitation en 2016, finalement abandonné

La RDT 13 a décidé en 2016, de rénover son centre d'exploitation, qui consistait en de vieux bâtiments modulaires installés à l'entrée du site d'Aix-en-Provence. Le projet consistait en une nouvelle construction sur le même site. En effet, selon le dossier de permis de construire, « l'implantation actuelle devait être conservée compte tenu de son rôle primordial dans la supervision et la régulation du trafic » et « le bâtiment permet une vue stratégique sur l'entrée du site et sur le stationnement des bus ».

Photo n° 1 : Ancien centre d'exploitation de la RDT 13 à Aix



Source : dossier de permis de construire.

Par un bon de commande du 2 août 2016, la RDT 13 a confié au cabinet B une mission de 24 300 € HT, pour le centre de dépôt d'Aix, consistant en des démarches administratives, faisabilité et établissement du dossier de permis de construire pour le remplacement des modules du centre d'exploitation. Un premier paiement de 12 150 € HT a été demandé le 10 octobre 2016.

Photo n° 2 : Projet de nouveau centre d'exploitation en 2016



Source : dossier de permis de construire.

Le 28 octobre 2016, le responsable du service patrimoine de la régie soumettait un nouveau bon de commande modifiant la première mission. L'estimation des travaux était alors ramenée de 0,9 M€ à 0,6 M€ et, *de facto*, la rémunération du cabinet B (2,7 % du montant des travaux estimés) se trouvait réduite à 16 200 € HT. Toutefois, il était alors ajouté des missions supplémentaires qui auraient tout à fait pu être confiées à une autre entreprise, pour une assistance « à la consultation des entreprises » de travaux et à « l'analyse des offres », pour un montant de 8 600 € HT, qui permettaient de maintenir la rémunération antérieure (24 800 € HT).

Le 28 novembre 2016, le cabinet B sollicitait le paiement du solde (12 650 € HT). La consultation des entreprises de travaux n'a pourtant eu lieu que fin 2016 et les offres des entreprises de travaux n'ont été déposées qu'en janvier 2017. Un rapport d'analyse des offres de février 2020 proposait d'attribuer les deux lots prévus pour un montant de 466 667 € HT.

Le permis de construire était accordé le 19 avril 2017. Le projet s'est toutefois arrêté à ce stade et les marchés de travaux n'ont finalement jamais été attribués. Ce n'est cependant que le 13 décembre 2017 que le directeur général écrivait à la mairie d'Aix-en-Provence pour lui indiquer que « le service de BHNS [allait] demander l'aménagement d'un poste de commande et de régulation d'avant-garde, une véritable tour de contrôle ».

7.2.2 Un nouveau projet pour le centre d'exploitation en 2017 qui est lui aussi abandonné

Le 13 décembre 2017, le conseil d'administration était informé qu'un marché de maîtrise d'œuvre avait été attribué aux cabinets B et C de nouveau pour le remplacement du bâtiment préfabriqué du centre d'exploitation. Selon une fiche de travaux de la régie du 11 décembre 2017, ce marché de 64 800 € HT avait été attribué suite à la consultation de trois cabinets. Le même jour, un bon de commande (n° 599) était soumis à l'approbation du directeur puis émis en faisant référence à la « proposition du 27 novembre 2017 » de l'architecte.

Dès le 14 décembre 2017, les deux entreprises adressaient des demandes de paiement de 25 609 € HT et 8 087 € HT, soit 33 696 € HT (52 % du marché) à la RDT 13, correspondant aux phases APS (avant-projet sommaire), APD (avant-projet détaillé) et PC (permis de construire). Il apparaît pour le moins étonnant que trois jours après le bon de commande et

17 jours après la « proposition », la maîtrise d'œuvre ait pu réaliser les missions allant jusqu'à la rédaction d'un dossier de demande de permis de construire. Celui-ci était cependant pour partie une réédition de la demande de permis de 2016 élaborée par ce même cabinet. Il n'est pas étonnant que celui-ci ait proposé un prix nettement moins élevé que ses concurrents, compte tenu de son antériorité sur le dossier.

Photo n° 3 : Projet du centre d'exploitation en 2017



Source : dossier de permis de construire 2017.

Cette mission s'est cependant arrêtée à ce stade après que la mairie d'Aix a rejeté la demande de permis de construire, estimant le bâtiment trop imposant. Le centre de commande des BHNS a finalement été réalisé non pas sur le site de la RDT 13, mais sur celui du titulaire de la délégation de service public du réseau de bus d'Aix.

7.2.3 La structure métallique de protection des BHNS : des prestations payées mais non réalisées

Une mission « *d'étude de conception de la structure ossature métallique BHNS* », a été confiée par bon de commande du 5 avril 2018, à un cabinet d'architecte pour un montant de 24 175 € HT. La mission n'a pas été menée à son terme et seuls 18 759 € HT ont été réglés à l'architecte, dont une phase de « *gestion de consultation des entreprises* ».

Une mission PRO DCE (Programme, Dossier de consultation des entreprises) suivie des travaux a également été confiée à une autre société, appartenant au même architecte par un bon de commande du 10 janvier 2019. La société a été rémunérée à hauteur de 22 560 € HT, y compris pour la phase de direction d'exécution des travaux et la mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination d'un chantier (OPC) pour 12 300 € HT.

Or, la structure métallique prévue pour protéger le BHNS n'a pas été réalisée, et le permis de construire n'a pas été déposé. Si une consultation a été lancée le 23 novembre 2018, elle a finalement été déclarée sans suite en mars 2019. Ainsi, outre le saucissonnage des prestations, la société n'a pas pu diriger des travaux qui n'ont pas eu lieu et a donc été rémunérée sans contrepartie pour une partie des prestations.

La réponse et les justificatifs apportés par la société en réponse aux observations provisoires de la chambre, montrent la grande confusion ayant régné sur ce chantier.

Des missions complémentaires lui ont été confiées sans avenant et sans bon de commande, le règlement de ces missions ayant *in fine* été compris dans le paiement de la totalité de la prestation initiale.

7.2.4 La rénovation de la halle : plus de deux ans de retard et de nombreuses irrégularités

Le 19 avril 2018, un nouvel appel à concurrence était lancé pour une « mission de maîtrise d'œuvre relative aux travaux liés à la surélévation de la halle : création de locaux pour le centre de contrôle des BHNS électriques et de locaux administratifs ». Quatre offres ont été déposées et la RDT 13 a notifié le marché, d'un montant de 196 500 €, le 18 juin 2018, au cabinet B, mandataire d'un groupement, pour une durée de 20 mois, soit jusqu'au 18 février 2020.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maître d'œuvre a indiqué que la consultation avait en fait été lancée « sur la base d'une sous-estimation simpliste et notoire du montant des travaux relevant d'une absence de prise en compte des contraintes d'un tel projet, tant au niveau structurel que patrimonial, en particulier fragilité structure d'origine de la halle et exigences de l'architecte des bâtiments de France ». De ce fait, le montant prévisionnel des travaux était sous-estimé.

En avril 2019, un point d'étape était fait au conseil d'administration (qui sera le dernier puisque les procès-verbaux suivants de 2019 et 2020 n'aborderont plus le sujet) indiquant qu'un permis de construire avait été obtenu le 10 décembre 2018 et confirmant la livraison au printemps 2020. Le maintien de cette date était pour le moins surprenant puisque, pour cela et selon le calendrier prévisionnel de la RDT 13, les travaux auraient dû commencer en novembre 2018. Or, en avril 2019, le choix des entreprises de travaux n'avait pas encore été effectué.

Les travaux, estimés à 2,5 M€ HT et divisés en six lots, ont, en effet, donné lieu à un avis d'appel à concurrence le 9 octobre 2018 laissant seulement 13 jours aux entreprises pour répondre (22 octobre 2018). Les lots n'ont cependant été attribués par la CAO (commission d'appel d'offres) que les 29 mai 2019 (lots 1 « gros œuvre », 2 « charpente », 4 « électricité » 6 « ascenseurs ») et 12 septembre 2019 (lots 3 « cloisons, peintures » et 5 « plomberie sanitaire »), soit près d'un an plus tard pour ces derniers. Les raisons de ce retard dans l'attribution des marchés n'ont pas pu être expliquées clairement à la chambre. Le montant total des marchés s'élevait alors à 2,8 M€, soit 12 % au-dessus de l'estimation initiale.

Tableau n° 27 : Calendrier prévisionnel et réalisation des travaux de la halle

Étape	Calendrier prévisionnel	Réalisation effective
Choix du maître d'œuvre	Juin 2018	1 ^{er} juin 2018
Dépôt du permis de construire	Juillet 2018	14 août 2018
Accord du permis de construire	Novembre 2018	10 décembre 2018
Consultation des entreprises de travaux	Septembre/octobre 2018	Octobre 2018 à septembre 2019
Début des travaux	Novembre 2018	30 septembre 2019
Travaux BHNS	Novembre 2018 à septembre 2019	Non terminés en décembre 2021
Travaux administratifs	Février 2019 à décembre 2019	

Source : dossier de consultation des entreprises du marché de maîtrise d'œuvre et RDT 13.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maître d'œuvre a fourni un dossier particulièrement détaillé attestant des multiples défaillances de la RDT 13 dans ce projet : retards de réponse, non-choix, modifications multiples de programmes, programmation initiale simpliste, études et diagnostics non réalisés dans les temps... Au vu de ces éléments, il est évident que le chantier ne pouvait que dériver dans le temps et dans les coûts.

Les travaux ont démarré en septembre 2019 mais se sont arrêtés suite à un problème de dimensionnement des fondations du bâtiment. La RDT 13 n'avait, en effet, pas fait réaliser les études de sol nécessaires (dites G2PRO) préalablement à la construction pour s'assurer que les piliers seraient en mesure de supporter la halle surélevée. Le document issu de cette mission, qui relève du maître d'ouvrage, n'a été finalisés que le 20 mai 2019 et selon le maître d'œuvre n'a pas été transmis aux entreprises. Il a entraîné une modification des bases de calcul, une reprise des dossiers de travaux et la modification du lot n° 1.

Les travaux ayant démarré tardivement par rapport à la date de remise des offres des entreprises, la RDT 13 a dû préparer des avenants aux marchés pour réactualiser leurs prix. Ces avenants n'ont cependant jamais été signés par l'ensemble des parties.

Un projet d'avenant pour travaux supplémentaires d'un montant de 72 000 € a alors été présenté le 30 septembre 2020 à une entreprise pour la reprise des fondations du plancher de la surélévation de la halle, qui n'a jamais été signé, alors que les travaux ont eu lieu.

7.2.5 L'ajout de prestations non prévues aux marchés initiaux et un dérapage des délais

Le 31 janvier 2020, un avenant au marché de maîtrise d'œuvre était signé, qui l'augmentait de 32 % (+ 62 880 € HT) et le prolongeait de 23 mois (soit plus du double du marché initial) jusqu'en janvier 2022, après que la RDT 13 ait décidé d'y incorporer des prestations supplémentaires liées à une modification du programme, notamment la construction d'un bâtiment à usage de restaurant du personnel. Selon cet avenant, qui bouleversait largement l'économie du marché initial, le montant estimatif des travaux devait être porté à 3 M€.

Fin 2021, aucun avenant n'avait cependant encore été conclu avec les entreprises de travaux. En effet, la RDT 13 a finalement décidé de renoncer au restaurant du personnel, jugé désormais non prioritaire et mal évalué initialement⁵⁰. Elle a également renoncé à modifier la façade, après le refus de permis de construire modificatif par la ville d'Aix-en-Provence et le constat par la RDT 13 que, *in fine*, cette modification n'était pas utile. La régie a cependant rémunéré le maître d'œuvre pour ces missions désormais abandonnées à hauteur de 25 152 € HT, dépensés en pure perte.

D'autres travaux supplémentaires ont également été commandés en cours de chantier, sans faire l'objet d'avenants, qui devront être régularisés *a posteriori*.

Fin mars 2022, c'est-à-dire quatre ans après le lancement du projet, les travaux n'étaient toujours pas livrés et, selon la réponse du maître d'œuvre aux observations provisoires de la chambre, « *tout avancement et toute réunion de chantier [étaient] suspendus dans l'attente de*

⁵⁰ Selon la régie, le restaurant nécessitait d'importants travaux préalables mal évalués lors de la conclusion de l'avenant du marché de maîtrise d'œuvre tels que le reprise de l'étanchéité de la toiture terrasse et le renouvellement des équipements CVC (chauffage, ventilation et climatisation).

la production des avenants et des règlements aux Entreprises de leurs situations bloquées depuis juillet 2021 ».

Il est d'ailleurs possible de s'interroger sur l'utilité réelle de cette opération. Initialement, les travaux devaient, en effet, permettre le stationnement et la recharge de BHNS articulés (selon le préprogramme initial, le remisage était impératif pour septembre 2019). Or, à ce jour, le choix des bus articulés a été rejeté. La halle, une fois livrée, sera donc constituée de murs nus, sans installation de recharge électrique. Son utilité dans ces conditions apparaît peu évidente et, en tout état de cause, ne correspondra pas à l'usage prévu initialement. Si un système de rechargement devait finalement être installé, d'autres travaux seraient alors nécessaires.

Alors que les termes contractuels des marchés sont largement échus, les travaux ont été poursuivis. La RDT 13, qui a cessé de payer les entreprises depuis mi 2021, envisage de régler la situation par voie de protocoles transactionnels.

7.2.6 Des locaux modulaires transitoires irrégulièrement prolongés

Le temps des travaux, la RDT 13 a dû installer ses personnels dans des locaux modulaires. Elle a, pour cela, conclu après mise en concurrence, un marché d'un montant de 102 302 € HT hors options (114 729 € options incluses) avec une société pour la location de 24 bâtiments modulaires, pour une durée de 14 mois à compter du 9 octobre 2019, soit jusqu'au 9 décembre 2020. Selon l'acte d'engagement, « *la durée du marché [était] ferme et le marché [n'était] pas susceptible d'être reconduit* ».

Or, les retards pris dans les travaux ont conduit la RDT 13 à maintenir ses personnels dans l'ensemble modulaire sans signer aucun avenant au contrat, qui s'est donc terminé en octobre 2020. La régie paye depuis, sans aucun support juridique, la location des modules. Si, en pratique, elle n'avait probablement pas d'autre choix, sa mauvaise définition du besoin initial l'a conduite à se retrouver dans une situation totalement irrégulière. La régie a indiqué être en phase de négociation pour l'établissement d'un protocole transactionnel.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société a confirmé les constats de la chambre, indiquant ne plus être payée depuis mars 2021, soit plus d'un an, et être encore en attente d'une régularisation.

* *

*

Au final, l'opération de rénovation du site d'Aix apparaît comme un véritable fiasco tant au niveau de la définition des besoins que de la réalisation. Les délais initiaux sont dépassés de plus de deux ans et la régie a multiplié les irrégularités en termes de commande publique. La chambre ne peut par ailleurs que relever l'inertie du directeur général, destinataire de tous les comptes rendus de chantier, et du conseil d'administration auquel aucun point n'a été fait sur les retards ou les difficultés contractuelles. Le dernier point en 2019 indiquait, en effet, que tout allait pour le mieux. Ce n'est que mi-2021, lors de l'arrivée d'une nouvelle équipe financière et d'une directrice des travaux partageant son temps avec la RTM, que les problèmes administratifs ont commencé à être gérés.

7.3 Le réaménagement du dépôt d'Aubagne-Gémenos

7.3.1 Un recours à la conception - réalisation irrégulier

Par un avis publié le 2 mars 2018, la RDT 13 a lancé un marché de conception-réalisation pour le réaménagement et l'extension du centre d'exploitation d'Aubagne-Gémenos, en vue d'y intégrer les éléments de la transition énergétique incluant des stations d'alimentation en gaz naturel pour véhicules (GNV) et en électricité.

La RDT 13 possédait déjà un dépôt de 40 cars⁵¹ (situé sur la commune de Gémenos et acquis en 2012) et une parcelle attenante en friche (située sur la commune d'Aubagne), achetée en 2010. Elle a acquis pour le projet, à un prix supérieur à l'estimation du service des domaines (3 M€ HT contre 2,6 M€ HT, soit + 15 %), une parcelle mitoyenne (également située sur la commune d'Aubagne), site d'une ancienne distillerie, composée d'un hangar-entrepôt, de locaux administratifs et d'aires de stationnement et livraison.

Photo n° 4 : Site du projet



Source : programme.

Alors que l'allotissement des marchés publics est la règle⁵², un marché de conception-réalisation⁵³ permet de confier à un groupement unique, composé au moins d'un entrepreneur et d'un maître d'œuvre la réalisation d'un projet. Une telle dérogation n'est possible que lorsque la réalisation est tellement complexe qu'elle nécessite d'associer, dès le départ, l'entrepreneur à la mise au point des études. La complexité est appréciée de façon stricte par le juge administratif.

⁵¹ Le dépôt de la RDT13, principalement dédié au stationnement des cars, avec aire de lavage et station gasoil, comprenait également un construit pour la partie administration et prise de service. L'installation de la RDT13 sur le site de Gémenos datait d'environ sept ans et s'était faite en reprenant en l'état les aménagements réalisés par Veolia.

⁵² Article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, alors en vigueur.

⁵³ Article 33 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

La RDT 13 avait au préalable confié à un cabinet, une mission d'étude ayant abouti à un programme d'une trentaine de pages décrivant précisément l'existant, les besoins et les spécificités de l'opération. Il s'agissait ici, pour passer à un dépôt de 80 cars, de rénover les locaux de la distillerie et d'aménager la friche. Les actions à mener n'étaient pas particulièrement complexes si l'on se réfère au programme⁵⁴. Nombre de stations GNV sont réalisées via des marchés de maîtrise d'œuvre classiques, et les autres difficultés évoquées, telles que le fait que les parcelles soient pour partie en zone inondable, ne sont en rien spécifiques. La construction a, par ailleurs, été ici totalement sous-traitée à une autre société (cf. *infra*) en juin 2019⁵⁵, alors que les études du maître d'œuvre étaient terminées. L'entrepreneur réellement en charge des travaux de la station GNV n'a donc pas pu être associé aux études, condition *sine qua non*, des marchés de conception-réalisation.

Il est également possible de recourir au marché de conception-réalisation lorsqu'il existe « *un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique* »⁵⁶. Selon la RDT 13, c'est ce motif qui aurait justifié le contrat « *en se fondant sur son engagement vers l'accélération de la transition énergétique via l'acquisition d'autocars alimentés en GNV et en électricité* ».

Or, ainsi que l'indique la direction des affaires juridiques du ministère des finances, l'acheteur « (...) *ne peut recourir à ce type de marché global pour ce motif qu'à la condition qu'un « niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique » faisant l'objet d'un engagement contractuel du titulaire ait été spécifié. Cette condition ne peut se concevoir dans l'absolu ; il est nécessaire de constater un niveau d'efficacité énergétique de l'ouvrage, ce qui suppose qu'il soit déjà existant. Le recours aux marchés de conception-réalisation pour des motifs liés à l'amélioration de la performance énergétique n'est donc possible que pour les travaux de réhabilitation* ». Le recours à la conception-réalisation concerne donc des aspects bâtimentaires et non les technologies et l'installation d'un système d'approvisionnement situé, d'ailleurs, sur les parkings. Le bâtiment, ainsi qu'indiqué *supra*, ne relève d'aucune spécificité énergétique révolutionnaire, et encore moins d'un « *engagement contractuel* » du titulaire du marché dans ce domaine ainsi que le prévoient les textes.

⁵⁴ « *Le pavillon d'accueil-service existant côté dépôt actuel sera conservé tout comme la station-carburant. Le bâtiment industriel sera conservé mais adapté. Il est principalement composé de deux parties. La partie administrative sera conservée en l'état avec le minimum d'interventions. La partie process fera l'objet de plusieurs transformations dans le volume capable pour y installer les secteurs ateliers et logistique. L'atelier principal comprendra trois travées mécaniques et une travée ménage. Le secteur logistique sera une halle réservée au stockage de matériels sans installations particulières* ». (source : pré programme).

⁵⁵ Avec un agrément par la RDT 13 seulement le 12 août 2019 alors qu'il aurait dû être préalable.

⁵⁶ Article 33 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Photo n° 5 : Site actuel du dépôt d'Aubagne-Gémenos



Source : géoportail IGN.

7.3.2 Un candidat écarté irrégulièrement

À l'issue de la période prévue dans l'avis d'appel à concurrence, cinq candidatures ont été reçues. La régie a immédiatement écarté celle d'un des groupement au motif, selon le rapport d'analyse, que « *le candidat ne présenta[it] aucune référence en matière d'aménagement de station GNV* ». Selon le tableau d'analyse des candidatures, ce groupement remplissait tous les autres critères pour être retenu. Or, le fait d'écarter une entreprise au seul motif qu'elle n'a pas réalisé par le passé de marchés de même nature est irrégulier, tant du point de vue des textes⁵⁷ que de la jurisprudence⁵⁸. Le groupement a donc été irrégulièrement évincé de la consultation.

Quatre groupements ont été admis à déposer une offre initiale, mais seuls trois l'ont finalement fait. Alors que l'estimation du prix de la régie était de 3,5 M€ HT, deux offres en étaient très éloignées (5,1 M€ pour l'une et 6,9 M€ pour l'autre), la troisième en était par contre étonnement proche (3 499 881 €, soit 179 € d'écart).

À l'issue des phases de négociation, dont la RDT 13 ne détient pas de trace écrite, un groupement composé de deux entreprises de travaux, d'un cabinet d'architecture et d'un bureau d'étude technique, était sélectionné l'un des deux autres candidats s'était retiré de la compétition lors de la phase de négociation, estimant qu'il serait impossible de réaliser la prestation aux conditions de prix de la régie.

⁵⁷ Article 44 du décret du 25 mars 2016 « (...) *L'acheteur peut exiger que les opérateurs économiques disposent d'un niveau d'expérience suffisant, démontré par des références adéquates provenant de marchés publics exécutés antérieurement. Toutefois, l'absence de références relatives à l'exécution de marchés publics de même nature ne peut justifier, à elle seule, l'élimination d'un candidat* ».

⁵⁸ CE, 17 juin 2015, société Philip Frère, n° 388596 : « (...) *que le pouvoir adjudicateur ne peut se borner à constater, pour apprécier si une candidature est recevable, que le candidat ne produit pas de références portant sur des marchés analogues (...)* ».

L'offre retenue comprenait :

- une offre de base : 3 491 700 € HT (2 charges rapides), dont 238 000 € d'études ;
- une option n° 1 : 3 629 765 HT (4 charges rapides, 2 compresseurs, soit + 138 065 €) ;
- une option n° 2 : 4 003 900 € HT (4 charges rapides et 30 charges lentes, 2 compresseurs (+ 374 135 €) ;
- une option n° 3 : 4 873 530 € HT (4 charges rapides et 80 charges lentes, 3 compresseurs (+ 869 630 €)).

L'écart entre l'option de base et l'option n° 3, qui tenait uniquement au dimensionnement de la station GNV, s'élevait donc à 1 381 830 € HT.

La commission d'appel d'offre de la RDT 13 retenait l'offre de base le 19 décembre 2018 sans se prononcer sur un choix d'option.

La chambre peut, de nouveau, relever dans cette consultation, le manque évident de précision dans la définition du besoin, celui-ci variant entre deux charges rapides et quatre charges rapides et 80 charges lentes. Il ne s'agit pas, en effet, ici « d'options », mais bien de la définition du cœur du programme qui n'était pas arbitrée au stade de l'attribution du marché.

7.3.3 Une longue hésitation sur le volume du projet, des choix jamais formalisés

La RDT 13 a d'ailleurs longtemps hésité sur le volume final du projet. Ainsi, le procès-verbal (PV) de suivi du chantier du 21 janvier 2019 indique que la régie retient une « option n° 2+ » mais avec seulement deux postes de recharge rapide (au lieu de quatre dans l'option), l'emplacement pour deux postes de recharge rapide supplémentaires, 50 postes de charge lente, une station GNV pour alimenter deux postes de charge rapide et 50 charges lentes, un emplacement préparé pour 30 postes de charge lente supplémentaires. Ce n'était donc plus l'option 2 sur laquelle les candidats avaient été évalués.

Dans le PV de suivi du chantier du 12 février 2019, la RDT 13 demande au groupement de vérifier si l'alimentation électrique actuelle sera suffisante pour l'alimentation des compresseurs pour 50 ou 80 bus. Elle confirme qu'elle va affermir une option consistant en l'alimentation de deux charges rapides, 50 charges lentes et l'équipement d'infrastructure pour 30 charges lentes supplémentaires (tout l'équipement sauf les postes de distribution et compresseur) et demande au groupement de chiffrer cette configuration dite « option 2,5 ».

Dans le PV de suivi du chantier du 23 avril 2019, la RDT 13 confirme sa demande de chiffrage, en complément de l'option 3, de mise en place de l'infrastructure de distribution de GNV sur les 100 places du dépôt (donc 20 places supplémentaires) et de prise en compte, au niveau de la station de distribution GNV, de la possibilité d'ajouter un troisième compresseur pour la montée en capacité de l'installation.

Au final, la RDT 13 n'a pas affermi officiellement d'option, malgré les vaines demandes réitérées du groupement entre mai et octobre 2019. De fait, elle n'a jamais signé le moindre ordre de service sur ce marché, alors même que ceux-ci étaient prévus par le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) et l'acte d'engagement pour déclencher chaque phase d'étude ou de travaux.

La régie ne connaissait toujours pas réellement l'état et le volume des installations en novembre 2021. Les demandes faites à l'AMO, le cabinet A, en septembre et octobre 2021 « *d'attester du service fait pour les travaux supplémentaires et l'option 3 du marché* » étaient, en effet, restées sans réponse mi-novembre 2021. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AMO a indiqué en substance que ces demandes de la régie ne correspondaient pas à la prestation qui lui avait été commandée initialement.

7.3.4 Un dérapage des coûts et un marché encore non clôturé fin 2021

Selon le procès-verbal de suivi du chantier n° 1 « *les travaux [devaient] être achevés le 31 décembre 2019* ». Le titulaire du marché s'était, en effet, engagée sur une réalisation du projet en 12 mois. Le CCAP prévoyait un retard de 1 000 € par jour calendaire de retard pour l'exécution des travaux.

7.3.4.1 Une réception préparée par l'entrepreneur lui-même

Dans les procédures classiques de réception, le maître d'œuvre joue un rôle essentiel dans la réception. En conception-réalisation, il n'existe pas de maîtrise d'œuvre proprement dite à côté de la maîtrise d'ouvrage. Faute d'avoir prévu dans le CCAP une procédure dérogatoire, c'est l'entrepreneur qui a lui-même préparé la réception de ses propres opérations.

Un procès-verbal des opérations préalables à réception a ainsi été signé par le titulaire, à la fois en tant que « maître d'œuvre » et entreprise de travaux, le 3 février 2020, avec des réserves sur ses propres lots. Le même jour, une proposition de réception des travaux du maître d'œuvre (c'est-à-dire le même titulaire) à la RDT 13 était signée, les mêmes réserves devant être levées d'ici le 3 mars 2020, ce qui n'a pas été le cas. Le chantier aurait donc dû être réceptionné avant le confinement intervenu dans le cadre de la crise sanitaire Covid à compter du 17 mars 2020.

Finalement, aucune réception ou décision de non-réception n'a jamais été prise. Les réserves n'ont pas été levées. L'architecte et le bureau technique ont cependant été intégralement payés au titre des phases de réception et levée des réserves.

7.3.4.2 Un coût déjà supérieur aux prévisions mais non définitif

Les paiements s'élevaient, mi-octobre 2021, à 5,2 M€, soit + 8 % par rapport au marché initial (option n° 3), sans qu'aucun avenant n'ait jamais été signé. La dérive des coûts provenait principalement des postes « voirie et réseaux divers » (VRD) (+ 0,4 M€ soit + 25 %) et électricité (+ 0,1 M€ soit 25 %).

Par un bon de commande émis le 11 août 2020 (mais faisant référence à une commande du 10 janvier 2020...), la RDT 13 a, par ailleurs, confié au groupement au titre du même marché, l'aménagement de locaux pour sa nouvelle activité de vélo électrique, pour un montant de 110 000 € HT. Cette prestation, sans rapport avec le marché initial (qui aurait d'ailleurs dû être achevé à ce moment), aurait dû donner lieu à une consultation *ad hoc*.

D'autres travaux supplémentaires ont également été réalisés, sur la base de simples devis, jamais traduits par la RDT 13 par un avenant ou même un bon de commande.

Fin novembre 2021, le décompte général des dépenses n'était pas encore réalisé et la RDT 13 était en conflit avec son mandataire, tant sur le volume des prestations à payer que sur les pénalités de retard. Elle indiquait alors à la chambre « *travailler depuis plusieurs mois à la reconstitution de l'historique de ce marché et de l'ensemble des pièces* ».

7.3.5 Des intervenants sans relations contractuelles

Les procès-verbaux de chantier font état de la présence d'une société, intervenant au titre de la station GNV. Cette société rémunérée directement par le titulaire du marché (78 000 € HT) n'a cependant pas été agréée formellement par la régie comme sous-traitante. Sa présence sur le chantier était donc irrégulière. L'intervention de sociétés sans contrat d'aucune sorte ou agrément formel sur le chantier est susceptible d'avoir d'importantes incidences en matière d'assurance, en cas de sinistre.

De même, les comptes rendus de chantier font état d'une maintenance de la station GNV devant être assurée par la société G, sous-traitant en charge de sa réalisation. Le projet de lui confier pour cinq ans cette maintenance, sans mise en concurrence, a été préparé par la régie mais n'a jamais été signé. Pourtant, la société G a commencé en mai 2020 des prestations de maintenance qui se sont poursuivies jusqu'à fin 2021, sans aucun support juridique, jusqu'à la signature d'un contrat de régularisation en octobre 2021.

La régie a lancé une consultation en décembre 2021 pour cette prestation et a attribué le marché à une société différente.

7.4 Les marchés d'exploitation des centres de transfert des déchets ménagers et assimilés de la métropole d'Aix-Marseille

7.4.1 Un marché signé sans être compétent

Lors de la séance du 12 mai 2017, le directeur général de la régie indiquait au conseil d'administration que « *la décision de principe de nous confier ces deux missions supplémentaires a donc été prise par MAMP⁵⁹, qui va délibérer en ce sens lors du prochain conseil métropolitain prévu le 18 mai 2017, avec le vote d'un avenant à notre COSP.* ». Il demandait au conseil d'administration de se prononcer sur le lancement d'un marché négocié afin d'« *anticiper et se préparer à récupérer l'exploitation de ces deux sites* ». Cette proposition était adoptée à l'unanimité.

Or, l'avenant n° 1 au COSP avec la métropole n'a été signé que le 17 juillet 2017 pour une entrée en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2017. La commission d'appel d'offres ne pouvait donc valablement se réunir le 20 juillet 2017 et les marchés être notifiés le 16 août 2017, soit un mois et demi avant la prise d'effet de l'avenant précité.

⁵⁹ Métropole Aix-Marseille-Provence.

(1) Dans une décision récente⁶⁰, le Conseil d'État a indiqué que « *lorsqu'une personne publique a vocation à exercer la compétence nécessaire à la conclusion et à l'exécution d'un contrat de la commande publique, (...) parce qu'une procédure, par laquelle la compétence nécessaire doit lui être dévolue, est déjà engagée, aucune règle ni aucun principe ne font obstacle à ce qu'elle engage elle-même la procédure de passation du contrat, alors même qu'elle n'est pas encore compétente à cette date pour le conclure* ». En l'espèce, le conseil métropolitain n'avait pas adopté de délibération prévoyant le transfert de cette compétence à la régie. Dès lors qu'il était seul compétent pour le faire⁶¹, on peut raisonnablement douter de la possibilité même qu'avait la RDT 13 pour lancer la procédure.

La signature du contrat ne pouvait intervenir que lorsque la compétence serait effectivement transférée. L'appréciation de la compétence de l'auteur d'un acte se fait en effet à la date de son engagement et la personne publique doit en avvertir les candidats dès le début de la procédure⁶², ce qui n'était pas le cas ici. La signature des marchés avec les deux titulaires était donc irrégulière.

7.4.2 Un cahier des charges rédigé dans des conditions contestables

Par un avis d'appel à la concurrence publié le 24 mai 2017, la RDT 13 sous-traite intégralement la mission de gestion des centres de transfert nord (CTN) et sud (CTS) que lui a confié la métropole (cf. *supra*), à deux entreprises.

Les marchés passés se décomposent en :

- une prestation forfaitaire correspondant à l'exploitation du CTN d'une part (lot n° 1) et du CTS d'autre part (lot n° 2)⁶³ ;
- une partie à bons de commande sans minimum et sans maximum pour des prestations ponctuelles de transport exceptionnel des déchets par la route.

⁶⁰ CE, 9 juin 2020, Société Les Voiliers, n° 436922.

⁶¹ Pour le transfert confier l'exploitation du réseau de transport les "Lignes de l'Agglo" sur le territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile à la SPL Façonéo, associée à la Régie des Transports Métropolitains le conseil métropolitain avait par exemple adopté préalablement une « approbation du principe », par une délibération du 30 mars 2017.

⁶² « *Il appartient seulement à la personne publique de faire savoir, dès le lancement de la procédure de passation, que le contrat ne sera signé qu'après qu'elle sera devenue compétente à cette fin* ». (CE, 9 juin 2020, n° 436922).

⁶³ Les titulaires des lots ont pour missions :

- le contrôle du déchargement des déchets sur le centre ;
- toutes les opérations de reprise et de chargement des déchets dans des wagons/conteneurs étanches (ou autres éventuellement si transport exceptionnel par route), avec tri des déchets indésirables et des déchets à risque infectieux ;
- les manutentions de conteneurs ;
- la gestion de la circulation sur le site ;
- l'entretien et les petites réparations sur les wagons et conteneurs ;
- l'entretien partiel du site ;
- le transport exceptionnel par voie routière, en particulier lorsque le dispositif de transport par voie ferrée est inopérant ou insuffisant.

Une fois les conteneurs chargés, la RDT 13 procède à la reconnaissance à l'aptitude au transport (RAT) en présence du titulaire et d'un représentant des services de la métropole. Ce dernier établit la lettre de voiture (reprenant la liste des wagons et conteneurs ainsi que le poids du convoi, indiqués par le titulaire) validant la remise du train à la régie. Parallèlement, le titulaire indique à la RDT 13, dès le chargement du dernier conteneur effectué, le nombre de conteneurs chargés ainsi que le poids de l'ensemble des conteneurs chargés. La RDT 13 assure le transport par train jusqu'au centre de traitement multi-filières de Fos-sur-Mer, et, au retour, livre le convoi de conteneurs vides.

Le cahier des charges reprend largement les prescriptions figurant en annexe de l'avenant n° 1 au COSP avec des différences concernant notamment le contrôle des accès et l'établissement de la lettre de voiture⁶⁴.

Il n'y avait à l'évidence pas de compétence au sein de la régie pour gérer cette nouvelle activité, ce qui n'a rien de surprenant pour un opérateur de transport. Le cahier des charges a ainsi été établi à partir d'un exemple transmis par les services de la métropole et avec l'appui d'un chargé de mission d'une société extérieure, qui aurait, selon la RDT 13, également procédé à l'analyse des offres techniques.

7.4.3 Une procédure de sélection défaillante sur le lot n° 2

Les offres ont été sélectionnées sur la base de deux critères : le prix pour 70 % et la valeur technique pour 30 %. La valeur technique a été appréciée elle-même via quatre sous-critères, pour lesquels les notes pouvaient varier entre 0 et 5 selon que la qualité technique était jugée non conforme, peu satisfaisante, passable, bonne, très bonne ou excellente. La façon dont chaque note est attribuée est difficile à appréhender.

Six candidats ont répondu à la consultation, trois sur le lot n° 1 (attribué à la société W) et quatre sur le lot n° 2 attribué à la société Y.

Sur les critères techniques, la société Y a obtenu la meilleure note sur le sous-critère le plus fortement pondéré (50 %⁶⁵, soit 15 % de la note totale) portant sur « l'organisation déployée pour gérer le centre avec un schéma organisationnel et les pistes de progrès », ce qui lui a permis de l'emporter.

Selon le compte-rendu de la commission d'appel d'offres, « seule la société Y [avait] produit un véritable travail d'amélioration du process en indiquant une estimation des travaux et surtout l'impact sur les coûts d'exploitation. La société Y s'appuie sur la sous-traitance du cabinet d'ingénierie O spécialisé dans le process industriel et en particulier les déchets. ».

Dans son offre finale, la société Y proposait, en effet, deux principales pistes d'amélioration, d'une part, une modification de la zone de remplissage des conteneurs pour un montant de travaux estimé entre 500 et 550 K€ avec une économie de fonctionnement estimée à 240 K€ HT par an et, d'autre part, une optimisation du dispositif de fermeture des conteneurs estimée de façon « incertaine » à 3 000 € HT par benne lors de la fabrication à l'atelier hors développement. L'économie de fonctionnement serait de 80 000 € par an pour le CTS. Selon l'offre « elle serait nettement plus importante au Nord (suppression d'une pelle dédiée) et également génératrice d'économie à Everé. ».

Or, finalement la RDT 13 a choisi de ne pas mettre en œuvre ces deux pistes.

⁶⁴ Selon le COSP, c'est à l'exploitant (RDT 13) que reviennent ces responsabilités, selon le CCTP du marché, c'est à la métropole d'effectuer ces actions, ...

⁶⁵ Organisation déployée pour gérer le centre avec un schéma organisationnel et les pistes de progrès : 50 %, Qualité des équipements affectés : 20 %, Volume horaire accordé à des personnels en insertion : 15 %, Capacité à mobiliser des transports routiers : 15 %.

Le surcreusement de la fosse de chargement (première piste) ne sera finalement pas incluse dans le contrat avec la société O (sous-traitant de la société Y) parce qu'elle nécessiterait des investigations supplémentaires spécifiques qui excéderaient le marché et qu'elle « *est à intégrer en tenant compte du type de caissons ferroviaires utilisés, qui prévoit d'être étudié par ailleurs en vue de leur changement* ».

De même, l'optimisation du dispositif de fermeture des caissons (2^{ème} piste), n'avait pas vraiment de sens dès lors que ceux-ci allaient être changés.

Les deux « pistes d'amélioration » mises en avant par la régie se révélaient donc finalement sans réelle utilité pour elle.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société Y souligne que si ces travaux n'ont pas été réalisés, elle « a trouvé d'autres moyens d'actions » : l'amélioration du remplissage des caissons grâce à l'abaissement réalisé (changement des engins) et des améliorations du dispositif de fermeture des containers. La chambre ne critique pas les actions conduites lors de l'exécution du marché par la société mais les motivations du choix de la régie puisqu'une des notes attribuées correspondait à des prestations qui ne seraient pas mises en œuvre (1^{ère} piste) ou pour un temps des plus limités (2^{ème} piste).

En outre, la CAO décidait d'attribuer le lot n° 2 à la société Y avec une mention : « *des éléments supplémentaires [devaient] être apportés sur la société Y, sous cette réserve le lot est attribué à la société Y* ». Les éléments attendus n'étaient pas précisés et la régie n'a pas été en mesure d'apporter une quelconque précision sur ce point. Rien ne permet donc d'affirmer que ces éléments n'étaient pas substantiels et susceptibles de remettre en question le classement établi. À tout le moins, il est étonnant d'attribuer le marché sans disposer de tous les éléments.

7.4.4 Des prestations abandonnées car inutiles

Sur le lot n° 2, la société Y précisait dans son offre qu'elle envisageait de sous-traiter des prestations à hauteur de 100 660 € TTC. L'acte d'engagement signé le 21 juillet 2017 prévoyait également ce montant. Aucune déclaration de sous-traitance n'était toutefois signée par la régie. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société Y a transmis un courriel adressé à la régie pour signature du DC4 sans transmettre toutefois un document régulièrement signé par la régie.

Un contrat signé le 5 octobre 2017 entre la société Y et la société O prévoyait de sous-traiter cinq prestations à cette dernière :

1. l'accompagnement dans l'élaboration de l'état des lieux ;
2. l'analyse règlementaire de l'installation ;
3. le diagnostic de fonctionnement du site et recommandations d'optimisation de l'exploitation ;
4. le plan de gestion des caissons ;
5. l'analyse des contraintes d'utilisation des caissons de transport ferroviaire.

La prestation n° 3 consistait plus précisément à faire un diagnostic pour « *identifier des leviers pour optimiser le fonctionnement de l'installation de transfert (...), produire des procédures relatives aux postes existants sur site (placement / capotage-décapotage / chargement des caissons / transport des caissons) et de réfléchir à la mise en place d'une solution opérationnelle et adaptée à la maintenance des caissons* ». Dans le cadre de cette action, il était prévu une visite de l'autre centre de transfert (CTN) et la collecte d'informations auprès de la société en charge de l'exploitation de ce centre⁶⁶. Selon la régie, les conteneurs pouvant être chargés de manière alternative sur le CTN et le CTS, il était, en effet, nécessaire que le système de fermeture soit compatible avec les deux modes d'exploitation. Cette réalité aurait dû être intégrée dans le dossier de consultation des entreprises.

La prestation n° 5 consistait à préparer un marché d'équipement à venir : « *l'objectif est ici de mener une analyse des contraintes d'utilisation des caissons pour toutes les parties prenantes en vue de préparer le marché relatif à la consultation pour la création de nouveaux caissons. À cette étape, il s'agit également de réfléchir à une piste d'amélioration concernant le type de caissons qui pourrait être utilisé en lien avec les contraintes des exploitations et de faire une approche des impacts techniques et économiques*⁶⁷ ». Cette prestation était pour le moins curieuse puisqu'il s'agissait d'une sorte de prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le futur marché de renouvellement des caissons.

La prestation n° 3 était valorisée à 17 000 € HT, la prestation n° 5 à 6 400 € HT. La prestation n° 3 était planifiée entre novembre et décembre 2017 et la prestation n° 5 devait être réalisée en deux mois à compter de janvier 2018.

Toutefois, le 3 juillet 2018, la société Y et la société O signaient un premier avenant au contrat qui les liait afin de modifier la prestation n° 3 et de supprimer la prestation n° 5.

L'article 1.2 de l'avenant commençait par rappeler les prestations prévues au contrat et, sans aucune transition ou explication, indiquait que « *le nettoyage des caissons prévu dans le cadre du marché attribué à la société Y, n'est actuellement pas réalisé du fait que l'exploitation n'est actuellement pas équipée d'une aire de lavage et que la maintenance des caissons qui est réalisée sur site par un prestataire extérieur, n'est pas réalisée sur une aire adaptée. RDT 13 souhaiterait donc équiper le centre de transfert d'une aire de maintenance et de lavage des caissons. L'aire de lavage devra également permettre le lavage des engins. C'est pourquoi il est convenu entre la société O et la société Y, avec la validation de RDT 13 que les prestations 3 et 5 du contrat initial ne seront pas réalisées et sont remplacées par la prestation suivante : Prestation 3 : Études préliminaires à la réalisation d'une aire de lavage et maintenance des caissons* ».

Selon l'avenant établi entre les deux sociétés, la RDT 13 aurait validé ce changement. Elle ne l'a en tout état de cause pas fait dans un avenant au marché qu'elle a signé avec la société Y comme elle aurait dû le faire.

Dans le même temps, la RDT 13 a signé directement un contrat avec la société O pour les mêmes prestations sur le CTN (« offre » en date du 6 juillet 2018), pour un montant de 22 450 € HT.

⁶⁶ Des informations seront collectées auprès « de l'exploitation du centre de transfert nord, société W : une visite du centre de transfert nord sera réalisée », page 6 de la proposition technique et financière.

⁶⁷ Page 8 de la proposition technique et financière.

Les études réalisées par la société O ne déboucheront finalement sur rien. L'aire de lavage n'étant plus aujourd'hui considérée comme nécessaire, en l'absence de dépôt d'agglomérat à l'intérieur des caissons. Quant à la maintenance, elle se fait dans une zone non occupée des centres, sans aire dédiée. Comme dans d'autres opérations (cf. *supra*), la chambre constate donc des lacunes dans la définition des besoins qui conduisent au paiement de prestations intellectuelles pour des projets finalement jugés inutiles.

7.4.5 Des prestations ajoutées sans mise en concurrence

La régie a également confié à la société O à la même période (« offre » datée du 9 juillet 2018), toujours sans mise en concurrence, une mission d'assistance à la mise en place d'une certification ISO 14001 pour la gestion des quais de transfert nord et sud pour 24 050 € HT. La chambre note les multiples recours à la société O pour des prestations qui se situent juste sous le seuil de mise en concurrence (25 000 € HT). L'ensemble de ces prestations, en lien avec le centre transfert relève d'une pratique de « saucissonnage » prohibée par la réglementation. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société O, sans remettre en cause l'observation de la chambre, a souligné qu'elle « *ne disposait d'aucune information sur la vision à moyen terme du maître d'ouvrage dont elle a découvert les besoins au fur et à mesure des commandes qu'elle recevait.* »

7.4.6 Une formule de révision des prix qui pénalise financièrement la RDT 13

L'article 4.2 du CCAP prévoit que les prix du marché sont révisables. Deux formules de révision sont prévues, d'une part, pour les prix forfaitaires, et, d'autre part, pour les prix unitaires relatifs aux transports routiers (déchets et encombrants). Cette formule était présente dans les documents transmis par la métropole à la régie, qui les a repris à son compte.

La formule de révision concernant les prix unitaires s'est toutefois avérée largement défavorable à la régie conduisant à une augmentation de l'ordre de 24 % à juillet 2021. La régie, considérant que le surcoût était important, a cessé de payer des factures et proposé aux titulaires de modifier par avenant la formule en prix fermes durant la durée du marché. L'analyse réalisée par un cabinet de conseil à la demande de la régie et par la société O ont mis en lumière que la formule était à l'origine de ce « surcoût », qu'il s'y était ajouté une erreur de calcul de la part de la régie.

Il est pour le moins curieux que la régie ait repris la formule de la métropole sans en analyser les conséquences potentielles et demande *in fine* la modification de la règle qu'elle a elle-même fixée.

7.5 Le marché de manœuvres de wagons et de constitution du train au départ du CTN

7.5.1 Des prestations réalisées sans support juridique

L'exploitation des centres de transfert de déchets à compter du 1^{er} octobre 2017 intégrait des manœuvres de wagons et de constitution de train au départ du CTN que la régie n'était alors pas en mesure de réaliser. Elle a alors confié ces manœuvres au prestataire qui les réalisait jusque-là, en tant que sous-traitant, pour le compte de la métropole, sans aucun support juridique. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, cette société indique avoir été contactée par m^{él} par la RDT 13 en septembre 2017 « *pour proposer la mise en place d'une convention sous un format similaire à celui existant* ». Le 15 octobre, un projet de convention, a fait l'objet d'échanges internes à la RDT 13 où le directeur du pôle ferroviaire indiquait avoir « *simplement repris le document transmis par [la société]* » et qu'il « *ne [savait] pas par exemple si la liste des missions [était] la bonne ni si les horaires indiqués [correspondaient aux besoins] (...) il s'agit d'une convention en principe pour 2 mois dont un quart est déjà passé...* ». Ce projet de convention n'a jamais été signé. La RDT 13 a ainsi réglé des prestations pendant deux mois pour 117 110 € (dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que le montant a été ramené à 80 304 € suite à un reversement lié à une erreur de TVA) sans contrat avec la société.

7.5.2 Un cahier des charges transmis par le futur titulaire

Le 13 novembre 2017, la RDT 13 a lancé une consultation pour un marché à procédure adaptée pour les prestations de manœuvres de wagons et de constitution du train au départ du CTN pour une durée de six mois renouvelable deux fois. Le cahier des charges de ce marché reprenait quasiment mot pour mot le projet de convention transmis par la société deux mois plus tôt.

L'article 48 (3^o) de l'ordonnance de 2016 et l'article 5 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics imposent au pouvoir adjudicateur de prendre les mesures appropriées pour que la concurrence ne soit pas faussée par la participation préalable directe ou indirecte à la préparation de la procédure d'un opérateur économique, qui aurait eu accès à des informations ignorées des autres candidats ou soumissionnaires. Tel ne semble pas avoir été le cas en l'espèce.

En effet, la société a candidaté et a été retenue. La régie n'a pas été en mesure de communiquer le rapport d'analyse des offres. Il n'est donc pas possible de savoir si d'autres candidatures ont été reçues et ce qui a motivé le choix. Il fait toutefois peu de doute que la société retenue connaissait parfaitement la prestation attendue et n'avait aucune peine à la réaliser dans la mesure où elle avait transmis le contenu du cahier des charges à la régie.

De façon irrégulière, la RDT 13 a payé à la société en 2017 et 2018 des prestations pour un montant total de 609 302 €.

7.6 Le marché de conception, construction et maintenance de wagons et caissons destinés au transport de déchets ménagers

Le premier avenant au COSP signé le 17 juillet 2017, confie à la régie, outre l'exploitation du CTN et du CTS, l'acquisition des caissons et wagons permettant le transfert des déchets vers le centre de traitement multifilière de déchets ménagers d'Everé à Fos-sur-Mer.

Par une délibération du 29 mars 2018, le conseil d'administration de la régie a autorisé le lancement de ce marché. La chambre relève que ce marché est présenté au milieu de tous les autres, y compris des marchés de quelques dizaines de milliers d'euros, sans aucune information quant à son montant et son contenu. Le marché représentait pourtant un montant prévisionnel de plus de 17 M€. La durée globale du marché était fixée à 12 ans, durée correspondant à la période d'amortissement des wagons et des caissons jusqu'à la réalisation d'une révision générale. À l'issue de ces 12 années, à compter de la sortie de production des caissons, le marché prévoit que le titulaire reprenne les caissons et wagons à une valeur fixée par l'acte d'engagement.

7.6.1 Le marché n'a pas été confié au groupement ayant candidaté initialement

La consultation recouvre, d'une part, la conception et la construction de 110 wagons et de 400 caissons (unité de transport intermodal (UTI)) destinés au transport de déchets ménagers et, d'autre part, la maintenance préventive et curative des wagons et des caissons par une entité en charge de la maintenance (ECM).

Le marché a été passé selon la procédure du dialogue compétitif⁶⁸, et attribué à la société H.

La candidature de la société H fait référence à un « groupement » avec deux autres sociétés. À ce titre, chaque membre de groupement a produit des pièces lors de la phase de candidature et c'est le groupement qui a été admis à présenter un offre par la RDT 13 selon le rapport d'analyse des candidatures.

Cependant l'acte d'engagement du marché signé par la régie le 13 mars 2019 ne fait plus référence qu'à la seule société H, qualifiée de « titulaire » en tant que « candidat seul », sans évoquer de cotraitants. Les deux autres partenaires du groupement ont « disparu » au stade de l'engagement contractuel.

Or, l'article 45 du décret du 25 mars 2016 proscrit la modification d'un groupement entre la date de remise des candidatures et la date de signature du marché. Ce principe est confirmé par le Conseil d'État⁶⁹. La Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) a également pu estimer que la modification d'un groupement entre la candidature et la signature du marché était irrégulière sauf si l'opérateur économique qui se substitue au groupement fusionne avec ses co-traitants⁷⁰ ou parvient à satisfaire seul aux exigences relatives aux capacités des candidats⁷¹, ce qui n'est pas le cas ici puisque la société H n'était chargée que de la conception puis de la maintenance, mais pas de la construction.

⁶⁸ En application des articles 75, 76, 25 II et 26 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁶⁹ CE, avis 1er décembre 2009 n° 383264.

⁷⁰ CJUE, 11 juill. 2019, aff. C-697/17, Telecom Italia SpA c/ Infratel Italia SpA, OpEn Fiber SpA.

⁷¹ CJCE, 24 mai 2016, aff. C-396/14, MT Hojgaard et Züblin.

La Cour a, en effet, posé le principe d'une exigence d'identité juridique et matérielle entre les opérateurs économiques entre la phase de sélection des candidatures et celle de dépôt des offres fondée sur le principe d'égalité de traitement. Une telle identité juridique et matérielle est remise en cause notamment lorsque le candidat qui a été retenu au stade de la sélection des candidatures est un groupement d'entreprises et que c'est l'une des entreprises de ce groupement qui *in fine* dépose une offre et non pas le groupement sélectionné. Dans ce cas, il n'y a plus ni identité juridique, le candidat n'étant plus un groupement mais une entreprise unique, ni identité matérielle des moyens, puisque les capacités de l'entreprise ne pouvaient évidemment être identiques à celles du groupement qui avait été sélectionné.

Les deux autres sociétés qui sont tout de même intervenues, ne sont, par ailleurs, pas des sous-traitants déclarés. La RDT 13 n'a pu fournir aucun acte de sous-traitance, or l'agrément des sous-traitants et le montant des prestations sous-traitées est une obligation.

De ce fait, l'intervention de ces sociétés tout au long du marché apparaît irrégulière, alors même que ce sont probablement elles qui, au final, ont perçu la majorité des fonds de ce marché.

En outre, il est impossible de connaître les coûts d'achat réels des caissons et wagons à ces deux fournisseurs par la société H pour les comparer aux montants de leur revente à la régie.

7.6.2 Un recours au dialogue compétitif contestable

Le recours à cette procédure paraît de plus contestable au vu des critères définis en la matière. L'article 75 du décret du 25 mars 2016 disposait que « *le dialogue compétitif est la procédure dans laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à participer à la procédure en vue de définir ou développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue sont invités à remettre une offre. L'acheteur définit ses besoins et ses exigences dans l'avis de marché et, le cas échéant, dans un programme fonctionnel ou un projet partiellement défini. (...)* ». La référence à cet article implique que l'acheteur public n'est pas en mesure d'établir seul les moyens techniques permettant de répondre à son besoin ou le montage juridique ou financier de son projet.

Or, au cas d'espèce, le besoin était précisément défini dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), tant pour les wagons que pour les caissons. Le conseil d'administration avait même, lors de sa séance du 12 mai 2017, délibéré sur le lancement d'une « *assistance à maîtrise d'ouvrage concernant la définition technique des wagons et caissons nécessaires au transport ferroviaire des ordures ménagères* ». La régie envisageait bien à l'époque le lancement d'un marché « classique » d'acquisition d'équipements.

Les wagons plats, légèrement abaissés, étaient suffisamment classiques et de taille normale pour pouvoir faire l'objet d'un achat par une procédure ordinaire.

Le transport des déchets, avant l'intervention de la RDT 13, était déjà assuré dans des conditions identiques (transport de caissons par voie ferrée), les modalités de déchargement existant sur le site d'Everé, qui conditionnent les dispositifs d'ouverture et de fermeture des caissons, étaient les mêmes, et en cela, laissaient peu de place à l'innovation.

En outre, les wagons et caissons faisant l'objet d'une reprise (3 M€ HT pour les 110 wagons et 0,12 M€ HT pour les caissons), il paraissait peu vraisemblable que le fournisseur accepte de racheter des équipements sans pouvoir les réutiliser du fait de leur caractère spécifique. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il était effectivement possible de réutiliser les wagons, les caissons présentant pour leur part des spécificités dans leur dispositif d'ouverture et de verrouillage.

Enfin, les prestations de maintenance des caissons et wagons ne s'inscrivent pas dans le périmètre de l'article 75.

Le marché n'a donc pas été alloti au motif que cela risquerait de rendre techniquement plus difficile l'exécution des prestations en référence à l'article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015. Or, la complémentarité des wagons et des caissons, la nécessité de les voir livrés simultanément ont été les raisons mises en avant par la régie. Ces justifications paraissent peu convaincantes dans la mesure où les caissons et wagons ne sont pas fabriqués par les mêmes entreprises et où la livraison simultanée de deux équipements n'est pas un motif retenu par le code de la commande publique pour déroger à l'allotissement.

En outre, les caissons mis en service connaissent des problèmes de conception importants. Les couvercles qui les ferment subissent des déformations lors des transports et déchargements, qui devraient conduire la RDT 13 à devoir les remplacer. Ces problèmes n'avaient pas été détectés, ni par le constructeur, ni par les experts mandatés par la régie pour l'assister dans l'analyse des offres. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un référé expertise était en cours afin de déterminer l'origine, les causes des dysfonctionnements et leur imputabilité.

Le nombre de tests sur le caisson pilote était vraisemblablement insuffisant avant de se lancer dans une construction en grande série.

7.6.3 Des caissons et wagons mis en service, une réception incertaine

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) renvoie les opérations de réception aux conditions de l'article 31 du cahier des clauses administratives générales (CCAG) marché public industriel.

Les caissons et wagons livrés en mai et juin 2020 ont été mis en exploitation par la régie. Des problèmes de divers ordres ont toutefois été identifiés à la livraison et en phase d'exploitation sans que la RDT 13 ne formalise une décision de réception avec réserves ou une décision d'ajournement de la réception. Depuis lors, les caissons comme les wagons ont également fait l'objet de modifications techniques.

Selon la RDT 13, le processus de réception est toujours en cours. Or, au regard des stipulations du CCAG et en l'absence de réception expresse ou d'ajournement dans les formes imposées par l'article pris en référence dans le CCAP, il semble qu'une réception tacite ait pu intervenir bien avant le mois de décembre 2020 avec les conséquences que cela implique en termes d'assurance, de début de période de garantie. Sur le plan comptable, si les biens ont été réceptionnés, il convenait de procéder à leur mise en amortissement dès 2020, ce qui n'a pas été le cas.

7.6.4 Une démarche de valorisation en certificat d'économie d'énergie non prévue au marché

Le mémoire technique de l'offre de la société H mentionnait que « *la RDT 13 pourrait prétendre à des droits à certificat d'économie d'énergie pour les trafics réalisés au départ et à l'arrivée du CTS puisque les UTI sont transférées du rail vers la route ou inversement. Cependant la très faible distance qui sépare la voie de ferrée de la zone de chargement de déchets et le fait que l'activité de déroule en site propre ne permettent pas de garantir la recevabilité des droits à CEE* » et que « *la société H possède toutes les compétences pour monter les dossier CEE et pourra, si la RDT 13 le souhaite, prendre le dossier en charge dans le cadre d'un accord spécifique* ».

Les certificats d'énergie

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie a été instauré pour répondre aux obligations de la directive européenne sur l'efficacité énergétique. Il a été créé à la suite de la loi de Programmation fixant les Orientations de la Politique Énergétique du 13 juillet 2005 – dite loi POPE. L'État arrête la liste des personnes soumises à une obligation d'économies d'énergie (les « obligés ») et fixe un objectif d'économies à atteindre. Chaque obligé doit atteindre son objectif individuel, calculé au prorata de ses ventes, sous peine d'amende. Le volume, défini par la réglementation, tient compte de la durée de vie, des produits et de l'efficacité. L'unité de mesure de l'énergie économisée est le kilowattheure cumac (« Cumac ») : les économies d'énergie sont CUMulées et ACTualisées dans le temps).

Les obligés ont trois façons d'obtenir des CEE :

- réduire leur consommation d'énergie ;
- inciter les particuliers, entreprises et collectivités à réaliser des économies d'énergie en leur proposant des primes pour financer leurs actions ;
- Acheter des certificats à d'autres acteurs du dispositif échangés librement selon la loi de l'offre et de la demande ou confier leur obligation à une société délégataire.

Les certificats d'économie d'énergie sont déposés sur un compte au registre national des certificats d'économies d'énergie (RNCEE), également appelé Emmy.

Alors que la RDT 13 n'a pas prévu cette prestation dans le cahier des charges du marché des caissons et wagons et ne s'est en conséquence, logiquement, jamais prononcée sur ce point, un travail sur la mise en place de ces certificats a cependant été initié, retracé dans de nombreux comptes-rendus du comité de la direction du développement ferroviaire⁷². En octobre 2020, la société H a sollicité la régie sur plusieurs éléments en vue de monter le dossier et une réunion est programmée le 6 octobre 2020. En décembre 2020, la société H aurait été « *en train de monter un dossier de demande de CEE.* ».

⁷² À titre d'exemples : comptes rendus de mars 2019, avril 2019, juin 2019, juillet 2019, septembre 2019, décembre 2019, octobre 2020, décembre 2020 et janvier 2021.

En septembre 2021, le dossier n'avait toujours pas abouti et la situation semblait échapper à la régie, qui tentait « *d'obtenir les documents contractuels* » et ne savait toujours pas si elle était ou non éligible aux CEE, ni quels montant elle était susceptible d'en retirer (de quelques centaines de milliers d'euros à plus de dix millions d'euros, selon les sommes avancées lors des différentes réunions).

De même le mode et le montant de la rémunération éventuelle de la société H n'ont jamais été contractualisés, ce qui apparaît pour le moins hasardeux de la part de la régie.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir mis en demeure le 19 novembre 2021, la société H de produire différents documents sous quinzaine. Selon l'ordonnateur, la société H y a répondu en indiquant qu'elle n'avait pas de mandat de la régie mais n'en avait pas besoin, qu'elle agissait en son nom propre en matière de CEE et ne pouvait communiquer les démarches engagées. La régie a adressé un courrier au registre national des CEE via son avocat pour obtenir des précisions.

7.7 Les achats et l'entretien de locomotives

La RDT 13 dispose de huit locomotives du constructeur allemand J, dont quatre acquises durant la période sous revue.

Tableau n° 28 : Parc de locomotive de la RDT 13

<i>Numéro</i>	<i>Acquisition</i>	
2376	2019	Location pdt 36 mois, achat en 2022
2176	2017	Achat suite marché n° 132016 lot n° 5
1696	2017	Achat suite marché n° 132016 lot n° 4
1667	2017	Achat sans concurrence
1803	2014	Achat suite marché n° 072013
1549	2014	Achat suite marché n° 072013
1802	2012	Achat suite marché n° 42011
1551	2012	Achat suite marché n° 42011

Source : RDT 13.

7.7.1 Une estimation des besoins très imparfaite

En 2016, la régie a lancé un avis d'appel à concurrence pour l'acquisition et la maintenance d'une à six locomotives, réparties en six lots, trois neuves et trois d'occasion, de différentes puissances. Un lot a été déclaré sans suite et un lot s'est révélé infructueux. trois lots ont été attribués à la société J (trois lots) et un lot à une autre société.

L'achat n'était cependant pas ferme, mais nécessitait l'émission d'un bon de commande et seuls deux achats ont été déclenchés par la régie. Si l'estimation précise d'un besoin peut parfois se révéler difficile, la marge d'incertitude entre une et six locomotives ne laisse pas d'étonner.

En 2018, la régie a lancé un nouvel avis d'appel à concurrence, cette fois non alloti alors que l'allotissement constitue la règle, pour la mise à disposition et l'achat à terme de six locomotives neuves de différentes puissances. Seule la société J a déposé une offre représentant un montant de plus de 25 M€ selon le devis des quantités estimées⁷³ et ne proposant qu'un seul type de locomotive.

Toutefois, alors que le cahier des clauses particulières (CCP) indiquait les dates prévisionnelles, certes « données à titre indicatif », de mise à disposition de deux locomotives avant le 31 décembre 2018, de quatre autres locomotives thermiques neuves, au plus tard le 31 mai 2019⁷⁴ et l'acquisition de ces six locomotives dans le courant de l'année 2021, seule une locomotive a été affermée en 2019 et mise en service seulement en 2020. Selon le fournisseur, de multiples relances de sa part ont en outre été nécessaires pour y parvenir.

L'écart important et systématique entre le volume de la consultation et sa mise en œuvre réelle démontre pour le moins une estimation des besoins très mal calibrée. De tels écarts, connus des professionnels du secteur, sont susceptibles de limiter les candidatures.

7.7.2 Une maintenance réalisée en grande partie sans mise en concurrence

7.7.2.1 Des contrats successifs de maintenance sans mise en concurrence pour plusieurs millions d'euros

En février 2014 la RDT 13 a signé avec la société J, fournisseur de ses locomotives, sans mise en concurrence, un contrat de supervision de maintenance de celles-ci. Ce contrat faisait suite au marché ayant abouti en 2014 à l'achat des locomotives n° 1549 et n° 1803. Ce contrat, d'une durée d'un an renouvelable un an, a toutefois englobé également les deux locomotives achetées en 2012 (n° 1902 et n° 1551, par le marché n° 142011). Cette prestation de « supervision » ne correspondait pas aux consultations lancées qui demandaient aux candidats des données pour une prestation « de maintenance full service ».

En 2015, un avenant n° 1, commun et unique pour les trois contrats, situation assez baroque, prolongeait les périodes de garantie des locomotives jusqu'en 2015 et 2017 et le contrat jusqu'à fin 2017. À ce stade, la supervision avait donc été confiée à la société J pour presque quatre ans (février 2014 à décembre 2017), sans mise en concurrence.

En janvier 2017, un avenant n° 2 les transférait à la société K, filiale de la société J créée en janvier 2016 « *en vue de développer l'offre de service de maintenance en France des locomotives Diesel construites par J* », de façon rétroactive à compter du 6 septembre 2016.

En avril 2017, suite à l'achat de deux autres locomotives (n° 2176 et n° 1696), la RDT13 signait avec la société K, de nouveau sans mise en concurrence, un contrat de maintenance, pour deux années, valant pour les deux nouvelles locomotives, mais également les quatre autres locomotives acquises auprès de J et une autre locomotive (n° 1667) acquise auprès d'une autre société.

⁷³ Location de six locomotives pendant trois ans, maintenance et achat de 3,3 M€ à terme.

⁷⁴ La RDT 13 « *devra pouvoir disposer impérativement de la première locomotive au plus tard le 30 mars 2019* ».

Malgré une fin de contrat en mai 2019, la RDT 13 a continué de confier la maintenance à la société K, sans contrat, par voie de simples courriers électroniques pendant près de deux ans. Selon la société K, un contrat de maintenance aurait été négocié et finalisé mais jamais signé.

En 2019, suite à un marché de location-vente d'une nouvelle locomotive (n° 2376), un contrat dit « full service » était signé avec les sociétés J et K pour cette locomotive et également la n° 2176 sans mise en concurrence pour cette dernière, pour une durée de quatre ans renouvelable deux ans.

En avril 2021, un nouveau contrat de maintenance a été signé, sans mise en concurrence (rétroactivement au 1^{er} janvier).

Ce dernier contrat faisait suite à une note interne signée du directeur général, après une sorte de « prise de conscience » que la RDT 13 était un acheteur public et devait mettre en concurrence ses achats. Il y était indiqué que ce contrat était signé pour un an avant une mise en concurrence lancée d'ici la fin 2021. La note tentait de justifier l'absence de mise en concurrence pour des motifs de sécurité impérieuse et « *une certaine urgence* ». Bien évidemment, si la sécurité et la continuité de l'activité impliquent la maintenance des locomotives, elles ne justifient pas l'absence de consultation et l'irrégularité des contrats passés.

Au final, la société K a bénéficié du paiement d'environ 3 M€ entre 2016 et 2021. La quasi-totalité de ces règlements ne s'appuie sur aucune mise en concurrence, voire sur aucun contrat formalisé.

Par trois avis d'appels à concurrence diffusés le 27 septembre 2021, ne laissant que sept jours aux candidats pour répondre (4 octobre 2021), la RDT 13 a lancé une consultation pour la maintenance de ses locomotives et la fourniture des pièces de locomotives et de locotracteurs.

S'il est vrai que le marché de la maintenance de locomotives apparaît relativement concentré et peu concurrentiel, ceci ne dispensait pourtant aucunement la RDT 13 de procéder à des mises en concurrence, ainsi qu'elle l'indique elle-même dans la note interne précitée. La quasi totalité des prestations de maintenance ou de supervision l'ont donc été en toute irrégularité.

7.7.2.2 Le marché de révision et maintenance lourde de trois locomotives : des prestations réalisées après le terme du marché et un dérapage des coûts

Le marché attribué à la société L le 12 septembre 2018 avait pour objet deux prestations pour trois locomotives (n° 1549, 1802 et 1803) : la maintenance préventive et corrective et la révision du moteur diesel, incluant les essais statiques.

Il devait être exécuté entre le 12 octobre 2018 et le 12 octobre 2019 sans possibilité de prolongation pour un montant total de 830 156 € TTC. Les prestations n'ont cependant pas été réalisées dans les délais contractuels et un nombre conséquent de commandes ont été passées en dehors du périmètre du marché illustrant à nouveau une définition des besoins défailante.

Les prestations concernant la locomotive n°1803 ont été réceptionnées le 3 mars 2021, celles concernant la locomotive n°1549 n'ont pas fait l'objet d'une réception. Dans les deux cas, des réserves ont été formulées. Les prestations concernant la locomotive n°1802 n'étaient pas encore achevées en octobre 2021.

Pour les trois locomotives, des prestations non prévues au marché ont été commandées par la régie avec une problématique spécifique pour la locomotive n° 1803 pour laquelle le retard par rapport au marché initial a été tel, qu'il était nécessaire de passer d'une révision 6 000 h à une révision 18 000 h. Celle-ci, a en dehors de tout marché, été confiée à la société L pour 119 305 € TTC.

À l'occasion de cette révision, la nécessité d'une intervention plus lourde est apparue et c'est une révision 36 000 h qui a alors été commandée à la société L, toujours sans mise en concurrence ni marché, pour 360 110 € TTC.

Le 18 mai 2018, un « protocole transactionnel » a été signé concernant des commandes déjà payées ou partiellement payées et des commandes restant à payer pour un total de 643 551 € TTC. Bien évidemment un tel protocole n'a pas eu pour effet de leur donner, rétroactivement, un support juridique valable.

En octobre 2021, un deuxième protocole était envisagé pour « *compléter les sujets qui n'ont pu être traités à savoir celui des pénalités de retard* ».



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 24 AOUT 2022

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice FATELA, greffière
04 91 76 72 65
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BF/LBI/ n° 2022-1235

Contrôle n° 2021-0013

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 151 920 3168 8

à

Monsieur Paul SILLOU
Directeur général
Régie départementale des transports
des Bouches-du-Rhône
6 rue Ernest Prados
CS 70374
13097 AIX-EN-PROVENCE CEDEX 2

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la régie départementale des transports des Bouches-du-Rhône pour les exercices 2016 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

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

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques.

Nacer MEDDAH