



I.2019.04.10.9.9

9 - AFFAIRES JURIDIQUES ET FINANCIERES

9.9 – Point d'information : rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Occitanie sur les comptes et la gestion de Tisséo-Ingénierie (SMAT) concernant les exercices 2012 à 2017.

Monsieur le Président expose que le Président de la Chambre Régionale des Comptes Occitanie a adressé à Tisséo Collectivités (SMTC) le 1er février 2019 le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Occitanie sur les comptes et la gestion de Tisséo-Ingénierie (SMAT) concernant les exercices 2012 à 2017.

Le rapport a fait l'objet d'une présentation au Conseil d'administration de Tisséo Ingénierie (SMAT) le 7 février 2019.

Le rapport a également été envoyé à chacun des conseillers avec l'ordre du jour de la présente séance.

Le Comité Syndical :
Entendu l'exposé de Monsieur le Président,

PREND acte, suite aux débats, de la communication du rapport de la Chambre Régionale des Comptes sur les comptes de Tisséo Ingénierie (SMAT) concernant les exercices 2012 à 2017.



Le Président

envoi dématérialisé

CONFIDENTIEL

Le 01 FEV. 2019

Réf. : GR / 19 / 0377

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de Tisséo Ingénierie.

Il est accompagné des réponses reçues à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication devant l'assemblée délibérante de l'une des collectivités actionnaires ou le conseil d'administration de Tisséo Ingénierie.

Il vous revient de présenter ce rapport et les réponses jointes devant votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun des membres ;
- donner lieu à débat.

Je vous prie donc de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

**Pour le Président et par délégation,
la Vice-Présidente,**

Paule GUILLOT

Monsieur Jean-Michel LATTES
Président de TISSÉO COLLECTIVITÉS
7 Esplanade Compans-Caffarelli
BP 11120
31011 TOULOUSE CEDEX 6
a.vaysse@tisseo.fr



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

TISSÉO INGÉNIERIE
(Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine)
(Haute-Garonne)

Exercices 2012 à 2017

Rapport d'observations définitives n° GR/19/0368 du 31 janvier 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. STATUTS, MISSIONS ET GOUVERNANCE.....	9
1.1. La transformation en société publique locale	9
1.2. L'évolution de l'actionnariat et du capital social.....	11
1.2.1. Le rachat des actions privées	11
1.2.2. L'évolution de l'actionnariat et de la composition du conseil administration	12
1.3. Une gouvernance visant à répondre aux impératifs du contrôle analogue	13
1.3.1. Le président directeur général et le conseil d'administration	14
1.3.2. Des instances mises en place au nom du contrôle analogue.....	14
1.3.3. La superposition des systèmes de gouvernance.....	16
1.4. Un objet social élargi	17
2. ACTIVITÉ.....	19
2.1. Les conventions de mandat passées entre Tisséo Collectivités et Tisséo Ingénierie	19
2.1.1. L'évolution des coûts des opérations.....	21
2.1.2. Des dépenses importantes pour des opérations abandonnées	24
2.1.3. Un système d'intéressement et de pénalités quasiment inexistant jusqu'en 2017.....	25
2.1.4. Le coût de la maîtrise d'ouvrage.....	26
2.1.5. Conclusion sur les opérations sous mandat	29
2.2. Les opérations liées à la troisième ligne de métro	30
2.2.1. Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en amont du mandat.....	30
2.2.2. Les marchés passés dans le cadre de la convention de mandat	34
3. FIABILITÉ DES COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE	43
3.1. Fiabilité et sincérité des comptes.....	43
3.2. La minoration d'un actif immobilisé	43
3.3. Les performances financières	44
3.3.1. Évolution comparée du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée	45
3.3.2. Les dépenses de personnel	48
3.4. Le financement des investissements.....	50
3.4.1. Le fonds de roulement	51
3.4.2. Le besoin en fonds de roulement	52
3.4.3. La trésorerie	54
ANNEXES.....	56
Réponses aux observations définitives.....	62

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé, pour les exercices 2012 à 2017, les comptes et la gestion de la Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (SMAT), qui a pris le nom commercial de Tisséo Ingénierie depuis juillet 2017. Le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC), autorité organisatrice des mobilités de l'aire urbaine de Toulouse, devenu Tisséo Collectivités en juillet 2017, confie à cette société des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation d'ouvrages et d'équipements nécessaires au développement du réseau de transports en commun de l'agglomération toulousaine. Tisséo Ingénierie intervient en qualité de mandataire sur tous types d'opérations de construction d'infrastructures de transport (métro, tramway, bus en site propre, etc.) et bâtiments associés (centres de maintenance), et plus ponctuellement en qualité d'assistant à maîtrise d'ouvrage.

1 - Statuts, missions et gouvernance

En juillet 2012, Tisséo Ingénierie a modifié ses statuts pour devenir une société publique locale (SPL). En outre, son objet social a été étendu, de sorte que les collectivités actionnaires peuvent recourir à Tisséo Ingénierie pour tout service public à caractère industriel ou commercial relevant de leur compétence selon les modalités de contrats « *in house* », qui dispensent la société de mise en concurrence conformément aux dispositions de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, codifiée à l'article L. 1411-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Une telle extension de l'objet social, et l'absence généralisée de mise en concurrence qui en découle, apparaît critiquable au sens où elle contrevient aux véritables intérêts des collectivités actionnaires. La chambre souligne que l'exception « *in house* » n'a de sens que si elle s'applique au cœur de métier de Tisséo Ingénierie. Elle observe au demeurant que l'article L. 1411-12 du CGCT dispose que l'exception « *in house* » s'applique « à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement ou de la société », ce qui n'est plus le cas aujourd'hui puisque les statuts visent tout service public à caractère industriel ou commercial relevant de la compétence des collectivités actionnaires. La chambre invite en conséquence Tisséo Ingénierie à revoir ses statuts de manière à circonscrire limitativement le champ de ses activités.

La mise en place d'un contrôle analogue affirmé de la part de Tisséo Collectivités, inhérent au statut de SPL adopté par Tisséo Ingénierie, a eu pour corollaire la superposition de systèmes de gouvernance pilotés par chacune des deux sociétés, engendrant des doublons, des lourdeurs organisationnelles et des coûts de coordination et de délais, qui pèse sur l'efficacité globale du dispositif.

2 - L'activité de mandataire et d'assistant à maîtrise d'ouvrage

Au titre des mandats que lui a confiés Tisséo Collectivités, Tisséo Ingénierie a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée pour des travaux d'infrastructures d'un montant annuel moyen de 83 M€ entre 2012 et 2017. Ces missions de mandataire, additionnées à celles, plus ponctuelles mais croissantes sur la période, réalisées en qualité d'assistant à maîtrise d'ouvrage sur ces mêmes projets d'infrastructure, lui ont permis de générer un chiffre d'affaires annuel moyen de 6 M€. Le

niveau de rémunération de Tisséo Ingénierie n'apparaît pas corrélé aux prestations fournies, mais ajusté de manière à assurer sa pérennité.

Le coût de la maîtrise d'ouvrage déléguée, qui constitue la rémunération de Tisséo Ingénierie, rapporté aux dépenses d'investissement réalisées, a en effet connu une hausse substantielle sur la période sous revue. La société a dû mobiliser des équipes sur le long terme au titre de projets qui, pour certains, ont été suspendus avant d'être abandonnés, reconfigurés ou relancés du fait des ruptures stratégiques engendrées par les changements de mandature.

Par prudence, la société a cherché des sources de rémunération alternatives au mandat, via des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage notamment, afin de conserver ses personnels très qualifiés dans les périodes de creux d'activité.

3 - Les marchés

L'analyse des marchés du projet de troisième ligne de métro, dit Toulouse aerospace express (TAE), a permis de relever un certain nombre d'irrégularités graves. La chambre souligne l'existence de situations de distorsion de concurrence, qui ont favorisé l'attribution systématique de marchés à deux sociétés (Egis et Systra), tandis que les offres des nouveaux entrants, pourtant économiquement plus avantageuses, ont été écartées. En outre, ces deux sociétés ont été autorisées à candidater au marché de maîtrise d'œuvre d'infrastructures de la troisième ligne lancé en août 2017, après que Tisséo Ingénierie eut mis un terme anticipé aux marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage portant sur la même opération. La chambre observe que l'article 6 de la loi du 12 juillet 1985 édicte l'incompatibilité entre les missions générales d'assistance à maîtrise d'ouvrage (assimilables à une conduction d'opération) et de maîtrise d'œuvre sur une même opération.

4 - Les avis du conseil scientifique

Le conseil scientifique est un organisme extérieur à Tisséo Ingénierie et Tisséo Collectivités, instauré sur recommandation de la commission nationale du débat public relatif à la troisième ligne de métro, qui a vocation à apporter un éclairage expert et indépendant sur le projet mobilités et le projet de troisième ligne de métro. La chambre relève que le président du conseil scientifique est administrateur de la société Egis, et que ce lien d'intérêt est de nature à mettre en cause l'indépendance des avis de ce conseil.

RECOMMANDATIONS

1. Repenser le système de gouvernance avec Tisséo Collectivités afin d'améliorer l'efficacité du dispositif de construction d'infrastructures de transports en commun. *Mise en œuvre en cours.*

2. Respecter les principes de libre accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (SMAT) / Tisséo Ingénierie a été ouvert le 29 novembre 2017 par lettre du président adressée à M. Francis Grass, président directeur général en fonctions. Un courrier a également été adressé le 15 janvier 2018 à M. Joël Carreiras, précédent président directeur général.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 25 avril et 3 mai 2018.

Lors de sa séance du 25 mai 2018, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Francis Grass. M. Joël Carreiras, en qualité d'ancien président directeur général, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 10 septembre 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. STATUTS, MISSIONS ET GOUVERNANCE

1.1. La transformation en société publique locale

La Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (SMAT, devenue Tisséo Ingénierie) a été créée en 1996, sous la forme d'une société anonyme d'économie mixte locale, à laquelle le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC, devenu Tisséo Collectivités), la ville de Toulouse, le département de la Haute-Garonne, le Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le Crédit local de France et la Caisse d'épargne et de prévoyance de Midi-Pyrénées ont décidé de participer « en raison de l'intérêt général que présentent pour eux les réalisations d'opérations dans le domaine des transports publics de voyageurs, et plus particulièrement la construction du réseau de transports en commun de l'agglomération toulousaine ».

L'objet de Tisséo Ingénierie, aux termes de statuts encore en vigueur sur la période sous revue, jusqu'en juillet 2012, était alors défini de la manière suivante : « la société a comme vocation d'intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs :

- soit à l'occasion d'opérations de construction de lignes nouvelles ou d'extension de réseau ;
- soit de maintenance ou entretien desdites lignes ;
- soit pour réaliser tous aménagements, travaux, études ou prestations ayant un rapport avec l'objet principal.

Elle intervient prioritairement pour le compte de Tisséo Collectivités, en particulier dans le cadre de la construction du réseau de transports en commun de l'agglomération toulousaine (ligne B, prolongement des lignes A et C).

La société a également vocation à intervenir pour d'autres collectivités de l'agglomération toulousaine ou extérieures à l'agglomération ou pour des personnes privées poursuivant un objet similaire ».

En mai 2012, les administrateurs de Tisséo Ingénierie ont décidé de faire évoluer ses statuts pour la transformer en société publique locale (SPL) estimant que « l'instauration, par la loi du 28 mai 2010 d'une nouvelle forme de société – la société publique locale – a permis aux collectivités territoriales de répondre plus clairement à des objectifs opérationnels sans pour autant se départir de leurs prérogatives de contrôle des opérations » et que « cette nouvelle forme de société apparaît clairement comme une réponse adaptée aux éléments de diagnostic mettant en évidence des évolutions contractuelles lourdes à gérer et une situation "*in house*" de fait »¹.

¹ Extrait du PV du CA du 3 mai 2012.

Les arguments en faveur de cette transformation de Tisséo Ingénierie en SPL étaient les suivants :

- l'existence d'une situation « *in house* » de fait avec Tisséo Collectivités, qui devait permettre à Tisséo Ingénierie de ne pas être mise en concurrence pour les prestations qu'elle effectue pour le compte de Tisséo Collectivités² ;
- des mandats nombreux, complexes, parfois anciens, regroupant plusieurs opérations, et modifiés par de nombreux avenants « rendant la lisibilité et la sécurité juridique [du dispositif] fragile »³ ;
- une situation contractuelle ne permettant pas une grande souplesse et jugée pénalisante pour le déroulement des projets⁴ ;
- la nécessité de clarifier les compétences et l'organisation des missions afin de permettre à Tisséo Ingénierie de s'inscrire comme l'opérateur privilégié des collectivités⁵.

La présentation faite au conseil d'administration du 3 mai 2012 soulignait que « les collectivités territoriales peuvent confier à la SPL, sans mise en concurrence, toutes activités d'intérêt général si celles-ci sont mentionnées dans les statuts », tout en rappelant que « la SPL exerce son activité exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire ». Elle concluait que « la SPL offre à cet égard un cadre juridique intéressant permettant à ses collectivités actionnaires de répondre à des objectifs opérationnels, de souplesse et de réactivité tout en conservant une maîtrise adaptée à travers les modalités du contrôle analogue qui prévalent au sein de l'organisation des SPL ».

² Extrait du PV du CA du 3 mai 2012 : « Depuis sa création en juillet 1996, la SMAT intervient exclusivement pour le compte de ses collectivités territoriales actionnaires au travers de conventions de mandat conformes à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP). Au fil du temps, et à la lumière de la jurisprudence, les conventions de mandat qui étaient initialement conclues de gré à gré ont fait l'objet de procédures de passation mettant la SMAT en situation concurrentielle. Pour autant, la SMAT n'a pas souhaité s'engager dans un processus de développement et de diversification de son champ et de son périmètre géographique de compétence, privilégiant la mobilisation de son savoir-faire et de ses ressources au bénéfice exclusif de son actionnaire majoritaire, le SMTC ».

³ Extrait du PV du CA du 3 mai 2012 : « Le premier mandat confié à la SMAT pour l'opération du prolongement de la ligne A et la réalisation de la ligne B du métro date de 1997 et a vu s'agréger un grand nombre d'opérations aussi variées que la réalisation des parkings en superstructure, la réalisation de la première ligne de tramway, la vidéo-protection... À ce jour, 15 avenants ont été formalisés uniquement pour ce mandat, rendant la lisibilité et la sécurité juridique fragile. Par la suite, plusieurs conventions de mandat ont été conclues, toujours entre la SMAT et le SMTC, chacune de ces conventions regroupant plusieurs opérations ».

⁴ Extrait du PV du CA du 3 mai 2012 : « La confrontation entre la rigueur de la législation issue du droit de la concurrence et la nécessaire souplesse des relations justifiée par des opérations longues et évolutives entraîne un blocage du processus décisionnel et pourrait pénaliser le déroulement des projets sous mandat ».

⁵ Extrait du PV du CA du 3 mai 2012 : « Les collectivités actionnaires de la SMAT interviennent toutes dans le domaine des transports, soit directement, soit à travers leur participation au SMTC. Par ailleurs, les projets confiés à la SMAT impactent l'environnement urbain et se développent sur des voiries qui relèvent de compétences diverses en fonction de leur caractère (CU, conseil général, SICOVAL). Il peut donc y avoir un intérêt pour l'ensemble de ces collectivités à confier à la SMAT des opérations propres de transports en commun ou des opérations connexes aux projets de transports en commun initiés par le SMTC. Par ailleurs, l'approbation imminente de documents de planification cadre, comme le SCOT ou le PDU, révèle tout l'enjeu de la question des transports en commun dans le champ d'application du PTU et la nécessité d'engager une politique de déplacement ambitieuse. La SMAT, qui a acquis une expérience reconnue dans le domaine, peut donc s'inscrire comme l'opérateur privilégié des collectivités ».

1.2. L'évolution de l'actionnariat et du capital social

1.2.1. Le rachat des actions privées

Les SPL sont des sociétés de droit privé, regroupant au minimum deux collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales, et dont le capital est détenu en totalité par lesdites collectivités ou groupements.

L'opération de transformation en SPL devait donc se traduire par la sortie du capital social des actionnaires privés. Cela pouvait se faire soit par rachat des actions des actionnaires privés par les collectivités territoriales restantes au capital de la société, soit par rachat des actions des actionnaires privés par la société elle-même par la voie de la réduction du capital social.

Considérant que « la structure financière⁶ de la société permet[tait] d'envisager la réduction du capital social par rachat des actions par la société sans avoir pour effet d'affecter son fonctionnement à venir et de faire passer l'actif de la société à une valeur inférieure à la moitié de ses capitaux propres », le conseil d'administration de Tisséo Ingénierie a retenu la deuxième option qui permettait « également de neutraliser l'impact budgétaire de l'opération de transformation pour les collectivités territoriales actionnaires ».

Sur les 30 000 actions de la société, on dénombrait 9 900 actions privées pour un montant de capital de 1 514 700 €.

Préalablement, les collectivités actionnaires concernées (Tisséo Collectivités, communauté urbaine du Grand Toulouse, département de la Haute-Garonne, ville de Toulouse, SITPRT et SICOVAL) ont délibéré et une offre d'achat a été faite aux actionnaires privés. La valorisation unitaire de l'action a été fixée en prenant comme assiette l'ensemble des capitaux propres, c'est-à-dire le capital social (4 590 000 €), les réserves légales (92 663 €), les réserves statutaires et contractuelles (1 063 525 €), le résultat de l'exercice 2010 (155 695 €), les provisions réglementées (33 172 €) ainsi que le résultat prévisionnel de l'exercice 2011 (190 000 €), soit un total de 6 125 055 €, portant ainsi la valeur unitaire de l'action, d'une valeur nominale de 153 €, à 204 €. Il s'agissait, selon le procès-verbal du conseil d'administration, de « tenir compte de la dimension réelle de la société qui, tout en étant une société commerciale, a toujours inscrit ses missions dans le cadre de l'intérêt général, sans vocation à dégager une forte rentabilité financière »⁷.

La résolution adoptée par l'assemblée générale le 10 juillet 2012 précisait que le capital était ramené de 4,590 M€ à 3,075 M€ par rachat de 9 900 actions au prix de 204 €, « l'excédent du prix global de rachat sur la valeur nominale de l'ensemble des titres rachetés sera imputé en totalité sur le poste "réserves statutaires ou contractuelles" ».

⁶ Et notamment ses liquidités disponibles.

⁷ Extrait du PV du CA 3 mai 2012. Tisséo Ingénierie n'a pas versé de dividendes et n'a octroyé ni rémunération ni avantage au profit de ses mandataires sociaux durant la période sous revue.

tableau 1 : Valorisation des 9 900 actions rachetées aux actionnaires privés

Actionnaires privés en 2012	Nombre d'actions	Montant des actions (1 action = 153 €)	Valeur de rachat (1 action = 204 €)
CDC	8 998	1 376 694	1 836 000
I. LEGUAY	1	153	
M. GUERRIER DE DUMAST	1	153	
DEXIA	450	68 850	91 800
Caisse d'Épargne	450	68 850	91 800
Total actions privées	9 900	1 514 700	2 019 600

Les actionnaires privés ont reçu la somme de 2 019 600 € correspondant à hauteur de 1 514 700 € (9 900 actions valorisées à 153 € en valeur nominale) à la réduction de capital de la société et à hauteur 504 900 € au prélèvement sur les réserves de la société.

En réponse à la chambre l'ancien président directeur général indique que les modalités de calcul de la valeur de l'action ont relevé d'une expertise comptable et que la solution retenue constituait un compromis « intermédiaire et raisonnable, sachant que l'option d'une assiette assise sur l'actif net augmenté de la valorisation patrimoniale fut également examinée ». Cette dernière option, finalement écartée, aurait conduit, selon lui, à une valeur de rachat d'environ 240 €.

La chambre souligne qu'ainsi, les actionnaires autres que les collectivités territoriales, au premier rang desquels la CDC, ont reçu 1,33 fois le montant de la mise initiale, soit un taux de rendement annuel moyen de 2 % sur 16 ans, qui correspond à la récupération, par ces actionnaires, de l'intégralité des réserves générées sur cette période, à proportion du poids de ces actionnaires dans le capital de Tisséo Ingénierie.

1.2.2. L'évolution de l'actionnariat et de la composition du conseil administration

Après la sortie des actionnaires privés, le nombre d'administrateurs est passé de 9 à 11 afin de permettre une représentation au conseil d'administration de tous les actionnaires ayant plus de 10 % de participation au capital social, les autres se constituant en assemblée spéciale.

tableau 2 : Répartition du capital social et des administrateurs de la SEM (avant le 7 juillet 2012)

ACTIONNAIRES	% CAPITAL SOCIAL	ADMINISTRATEURS
Tisséo Collectivités	33,5	3
CUGT	12,56	1
Conseil général	11,17	1
Ville de Toulouse	7,26	Assemblée spéciale = 1
SITPRT	1,68	
SICOVAL	0,84	
	67	
CDC	29,99	1
I. LEGUAY	0,01	1
M. GUERRIER DE DUMAST	0,01	1
DEXIA	1,5	1 censeur
Caisse d'Épargne	1,5	1 censeur
	33	
	100	9

tableau 3 : Répartition du capital social et des administrateurs de la SPL (à compter du 7 juillet 2012)

ACTIONNAIRES	% CAPITAL SOCIAL	ADMINISTRATEURS
Tisséo Collectivités	50,00	5
CUGT	18,75	2
Conseil général	16,67	2
Ville de Toulouse	10,83	1
SITPRT	2,50	assemblée spéciale = 1
SICOVAL	1,25	
	100	11

Cette évolution de l'actionnariat a permis d'octroyer au SICOVAL et au SITPRT, constitués en assemblée spéciale, un siège (par roulement) au conseil d'administration au sein duquel ils n'étaient pas représentés auparavant. Alors qu'il avait quitté Tisséo Collectivités depuis 2007, le conseil départemental de Haute-Garonne a fait le choix de demeurer actionnaire de Tisséo Ingénierie et d'y conserver deux sièges d'administrateurs, ce qui lui offre la faculté de recourir à Tisséo Ingénierie pour des missions de projets en lien avec la politique de mobilités.

Le capital social, l'actionnariat et la répartition des sièges au sein du conseil d'administration sont restés inchangés depuis juillet 2012.

1.3. Une gouvernance visant à répondre aux impératifs du contrôle analogue

Consécutivement au passage en SPL, de nouveaux statuts, modifiant partiellement les instances et leur fonctionnement, ont été adoptés afin de répondre à l'impératif de contrôle analogue renforcé qu'exige la nouvelle forme juridique de société. C'est l'existence d'un tel contrôle qui conditionne la possibilité pour les actionnaires de la société de se prévaloir de l'exception « *in house* ».

1.3.1. Le président directeur général et le conseil d'administration

Ces nouveaux statuts prévoient notamment que les fonctions de président du conseil d'administration sont assurées par une collectivité territoriale actionnaire de Tisséo Ingénierie par l'intermédiaire d'un de ses représentants au conseil d'administration. La délibération adoptée par les collectivités territoriales pour la désignation de ses membres se prononce donc également sur le mandat donné à l'un d'eux pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration. La fonction de président est donc fléchée en amont, le conseil d'administration ne faisant que prendre acte.

Les statuts prévoient que le président peut exercer cumulativement les fonctions de directeur général. Cette faculté a été retenue sur la période sous revue : sous les deux mandatures, Tisséo Ingénierie a été dirigée par un président directeur général (PDG), adjoint au maire de Toulouse⁸ qui était un des cinq représentants de Tisséo Collectivités au sein du conseil d'administration de Tisséo Ingénierie. Sur proposition du PDG, le conseil d'administration a approuvé en 2012 et en 2014 la désignation des représentants de la communauté urbaine du Grand Toulouse (devenue ensuite Toulouse Métropole) et de Tisséo Collectivités en qualité de vice-présidents.

Le cumul des fonctions de président et de directeur général confère un poids important à l'exécutif. Le conseil d'administration se réunit deux fois par an (à l'exception de 2013 où il a été réuni trois fois) et valide les propositions du PDG, tout comme l'unique assemblée générale annuelle où chaque actionnaire dispose d'un représentant.

En outre, les procès-verbaux de réunion de ces instances ne sont pas exhaustifs et ne rendent pas compte de l'étendue des débats.

1.3.2. Des instances mises en place au nom du contrôle analogue

La passation d'un contrat « *in house* » impose un contrôle dit analogue de Tisséo Collectivités sur Tisséo Ingénierie.

L'article 17 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose qu'un « pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée ». Ce contrôle analogue est essentiellement exercé via les instances décisionnelles.

Au cas d'espèce, Tisséo Collectivités exerce un contrôle institutionnel sur les objectifs de sa SPL via les trois administrateurs qui le représentent au sein du conseil d'administration de Tisséo Ingénierie.

Parallèlement, Tisséo Ingénierie a mis en place en 2012, au nom de ce contrôle analogue, des organes destinés à assurer un suivi de son activité.

⁸ Jusqu'en mai 2014, il s'agissait de M. Joël Carreiras, adjoint au maire de Toulouse en charge des finances (et également vice-président de la communauté urbaine de Toulouse en charge des transports) et, depuis juin 2014, il s'agit de M. Francis Grass, adjoint au maire de Toulouse en charge de la culture.

1.3.2.1. Le comité d'engagement

Un comité d'engagement, créé en application des dispositions de l'article R. 225-29 du code de commerce⁹, est « chargé d'étudier les conditions de passation des contrats à conclure avec les collectivités actionnaires » et il a vocation à être « garant de l'intérêt social et de l'équité entre les actionnaires ». Son rôle est consultatif et ses avis font l'objet d'une communication au conseil d'administration lors de la séance au cours de laquelle le point correspondant est inscrit à l'ordre du jour.

Le comité d'engagement, présidé par le PDG, est composé de six membres désignés par le conseil d'administration, à raison d'un membre par collectivité actionnaire. Il se réunit valablement en présence d'au moins deux représentants en sus du président. Il a pour mission de donner un avis chaque fois que la société se voit proposer un contrat (convention de mandat, prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage, contrat d'étude spécifique...) avec l'un de ses actionnaires. Le comité donne également son avis sur la passation d'avenants aux contrats conclus et, au moins une fois par an, sur l'exécution des contrats en cours. Ces avis ne lient pas le PDG qui « dispose des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société sous réserve des limites prévues par la loi et les statuts le cas échéant »¹⁰.

Il est rendu compte devant le conseil d'administration des avis du comité d'engagement, qui permettent surtout d'établir un point de situation sur l'avancement des différents mandats et la rémunération afférente.

1.3.2.2. Le comité de suivi des contrats

Un comité de suivi des contrats, constitué à l'occasion de chaque contrat passé entre une collectivité actionnaire et la société, regroupe des représentants de chacun avec pour mission de suivre, d'évaluer, et de contrôler le bon déroulement et l'application des clauses du contrat. Réuni deux fois par an, ou plus si nécessaire, il est chargé de faire un compte rendu de ses réunions au conseil d'administration au moins une fois par an. Composé de quatre membres¹¹ désignés par le PDG de Tisséo Ingénierie et présidé par lui, il a un rôle consultatif.

Les avis de ce comité, qui ne lient pas le président, doivent aborder les points suivants : respect des coûts et du planning de l'opération, cohérence de la rémunération avec l'avancement de l'opération, identification des difficultés contractuelles ou financières et avis sur les actions correctives proposées par la direction de la société, accompagnement auprès des collectivités de la mise en place des actions correctives.

En pratique, le comité de suivi des contrats apparaissait redondant avec le comité de suivi des mandats mis en place par Tisséo Collectivités à compter de 2014. Il n'y a plus désormais qu'un suivi unique au sein du comité de suivi des mandats piloté par le maître d'ouvrage.

⁹ « Le conseil d'administration peut conférer à un ou plusieurs de ses membres ou à des tiers, actionnaires ou non, tous mandats spéciaux pour un ou plusieurs objets déterminés. Il peut décider la création de comités chargés d'étudier les questions que lui-même ou son président soumet, pour avis, à leur examen. Il fixe la composition et les attributions des comités qui exercent leur activité sous sa responsabilité ».

¹⁰ Extrait du PV du CA du 1^{er} octobre 2012 qui définit les attributions du comité d'engagement.

¹¹ Un membre titulaire administrateur du conseil d'administration représentant la collectivité actionnaire signataire du contrat et un membre suppléant, un administrateur du conseil d'administration représentant une autre collectivité actionnaire que celle étant signataire du contrat et un membre suppléant ; ces administrateurs, titulaires et suppléants seront désignés par le PDG à l'occasion de la constitution de chaque comité de suivi du contrat, le directeur général des services de la collectivité actionnaire signataire du contrat, le directeur de Tisséo Ingénierie.

1.3.2.3. Un dispositif de suivi qui relève du pilotage contractuel plus que du contrôle analogue

De manière plus générale, ces comités mis en œuvre au nom du contrôle analogue ne relèvent pas de ce dernier mais du pilotage « contractuel » des mandats et contrats conclus entre Tisséo Collectivités et Tisséo Ingénierie. S'agissant des mandats, Tisséo Collectivités (par le biais de ses équipes) assure un contrôle technique, financier et comptable aux différentes phases de l'opération en application des dispositions de la loi MOP.

La chambre rappelle qu'une distinction doit être opérée entre, d'une part, le contrôle analogue exercé de manière institutionnelle et visant à peser sur les décisions stratégiques et, d'autre part, un suivi de l'activité de Tisséo Ingénierie par Tisséo Collectivités ayant vocation à répondre à un impératif de gestion de la relation contractuelle.

1.3.3. La superposition des systèmes de gouvernance

Tisséo Ingénierie est héritière de la société MTD, qui a construit la première ligne de métro toulousaine en 1996. Rachetée par Tisséo Collectivités, elle a été transformée en SEM, avec la volonté de conserver entre les deux organismes une relation contractuelle de délégation, visant à préserver l'autonomie de gestion de la SEM.

En dépit des dispositifs de gouvernance mis en place depuis la transformation en SPL pour affirmer davantage un contrôle analogue de Tisséo Collectivités sur Tisséo Ingénierie, cette dernière conserve des habitudes de gestion qui lui sont propres, en raison notamment de son expérience et de la technicité de son cœur de métier.

Au-delà des dispositifs de contrôle analogue, Tisséo collectivités a souhaité affermir son contrôle opérationnel sur Tisséo Ingénierie afin, selon lui, de satisfaire à l'obligation qui lui est faite au titre de la loi MOP, en sa qualité de mandant, d'assurer un contrôle technique, financier et comptable des opérations réalisées par le mandataire. Cela l'a conduit à renforcer ses capacités propres d'expertise et à avoir recours à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il intervient davantage, en amont pour cadrer les opérations, en aval avant réception des ouvrages et en suivi d'opération. Néanmoins, sur la période sous revue, la délimitation des missions et l'articulation des rôles de la maîtrise d'ouvrage (Tisséo Collectivités) et de la maîtrise d'ouvrage déléguée (Tisséo Ingénierie) a été mouvante et a souffert d'une définition imprécise.

Ainsi, Tisséo Collectivités a fait réaliser par la société Algoé, son assistant à maîtrise d'ouvrage, un plan de gouvernance de programme (PGP) pour encadrer la réalisation des opérations relatives au projet Toulouse aerospace express (TAE). Ce PGP coexiste avec le plan de *management* de projet que Tisséo Ingénierie a élaboré par ailleurs pour répondre à ses besoins opérationnels. L'intervention de multiples acteurs (techniciens et AMO de Tisséo Collectivités), en accompagnement des équipes de Tisséo Ingénierie, accroît les coûts de coordination et pèse sur l'efficience globale du dispositif.

Pour inverser cette dynamique, Tisséo Ingénierie a initié récemment un comité opérationnel pour l'opération TAE, structure allégée réunissant tous les 15 jours un représentant de Tisséo Ingénierie, de Tisséo Collectivités, de l'EPIC Tisséo et de Toulouse Métropole, pour diffuser l'information et répercuter les décisions en interne. Ce comité de pilotage pourra

déclencher, en cas de nécessité, des réunions *ad hoc* sur des sujets spécifiques. Il a vocation à constituer désormais le seul dispositif de pilotage de cette opération.

La chambre invite Tisséo Ingénierie et Tisséo Collectivités à poursuivre dans cette voie et leur recommande de repenser leurs relations afin d'éliminer les lourdeurs organisationnelles qui pénalisent l'activité des deux structures tant en termes de coût que de délais.

Recommandation

1. Repenser le système de gouvernance avec Tisséo Collectivités afin d'améliorer l'efficacité du dispositif de construction d'infrastructures de transports en commun. *Mise en œuvre en cours.*

1.4. Un objet social élargi

Transformée en SPL, Tisséo Ingénierie a revu ses statuts et redéfini son objet social conformément à l'article 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹² qui prévoit notamment que les SPL « exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres ».

Dans les statuts adoptés en juillet 2012, l'objet de Tisséo Ingénierie est défini en ces termes : « La société a pour objet la mise en œuvre de la politique de déplacement de ses collectivités territoriales actionnaires sur le territoire de celles-ci.

À cet effet, elle a vocation à intervenir notamment :

- pour la réalisation d'opérations de constructions de lignes nouvelles ou d'extension du réseau de transport ;
- pour la réalisation d'opérations de maintenance ou d'entretien desdites lignes ;
- pour la réalisation et la gestion des ouvrages et équipements associés aux opérations entrants dans son objet social ;
- pour la réalisation de tous aménagements, travaux, études ou prestations ayant un rapport avec son objet social.

Et d'une manière générale elle pourra accomplir toutes opérations se rattachant directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation. Elle exercera ses activités dans le cadre de conventions passées avec ses collectivités territoriales actionnaires ».

Si elle est recentrée au bénéfice de ses actionnaires, l'activité de Tisséo Ingénierie est donc élargie dans son objet qui porte depuis juillet 2012 sur la « politique de déplacement de ses collectivités », et non plus sur « les transports publics de voyageurs ».

¹² « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce. »

Les statuts adoptés en février 2014 élargissent l'objet social à « l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial de ses collectivités territoriales actionnaires » et précisent qu'elle a vocation à intervenir, au-delà des champs énumérés dans les précédents statuts, « pour l'exploitation et la gestion des biens, des services et des équipements liés au service public du stationnement ».

L'élargissement à l'activité de stationnement a été réalisé consécutivement à la décision de la communauté urbaine de Toulouse, fin 2013, de confier à Tisséo Ingénierie la gestion des parkings toulousains. Ce transfert de la gestion du stationnement devait se faire à mesure de l'arrivée à échéance des contrats de DSP en cours avec les opérateurs titulaires des contrats, dans une optique de reprise des parkings en régie publique. La gestion d'un premier parking (Marengo), dont le contrat d'exploitation était arrivé à échéance, a été confiée à Tisséo Ingénierie, sans mise en concurrence, par contrat du 14 février 2014. Ledit contrat précise dans son exposé préalable que « par délibération du 7 novembre 2013, le conseil communautaire a décidé de confier l'exploitation du parc de stationnement de l'arche Marengo à Tisséo Ingénierie transformée en société publique locale en juillet 2012 à cet effet ». Ce contrat avait pour objet « l'exploitation du parc de stationnement en ouvrage Marengo sous forme de délégation de service public en régie intéressée ». Toutefois, les élections municipales de 2014 ont mis un coup d'arrêt à ce transfert, la nouvelle mandature souhaitant confier la gestion des parkings à un opérateur privé spécialisé. Il a donc été mis un terme anticipé à la gestion du parking Marengo par Tisséo Ingénierie. Cette activité est *in fine* demeurée marginale pour Tisséo Ingénierie, générant un chiffre d'affaires modeste sur deux ans, au prix du déploiement de compétences nouvelles de la part d'une société dont l'exploitation de parkings ne constitue pas le cœur de métier.

Les statuts précisent enfin que Tisséo Ingénierie « exercera ses activités dans le cadre de conventions passées avec ses collectivités territoriales actionnaires ».

L'ancien PDG précise que Tisséo Ingénierie « n'avait naturellement pas pour intention, ni pour objectif, de répondre à des demandes de collectivités pour tout service industriel ou commercial mais exclusivement, au-delà du transport public urbain, à celles relevant de la politique de déplacements [...]. C'est la considération du fait que le stationnement relevait d'un élément de la chaîne de déplacement et un levier de cette politique publique qui a en effet conduit [...] Tisséo Ingénierie à s'engager sur l'élargissement de ses missions nonobstant l'absence de compétence déléguée à Tisséo Collectivités concernant la politique de stationnement des collectivités membres ».

Tisséo Collectivités pour sa part fait savoir, en réponse à la chambre, qu'« il n'est pas envisagé à ce jour de procéder à une telle modification [des statuts] », mais qu'« une attention particulière va être portée sur les missions que Tisséo Collectivités confiera à Tisséo Ingénierie, notamment dans le cadre de missions d'assistance technique sur les phases en amont du vote des programmes d'opération ».

La chambre souligne que l'intervention d'une SPL dans le cadre de contrats « *in house* » ne peut se faire que sur un champ précisément défini et circonscrit par les statuts, et que Tisséo Ingénierie n'a pas vocation à intervenir dans des domaines qui ne sont pas en lien direct avec sa mission principale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En juillet 2012, Tisséo Ingénierie a modifié ses statuts pour devenir une SPL. Son objet social a été progressivement étendu. Aux termes de ses statuts actuels, Tisséo Ingénierie a « pour objet la mise en œuvre de la politique de déplacement et l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial de ses collectivités territoriales actionnaires sur le territoire de celles-ci ».

Cette formulation extensive laisse la possibilité aux collectivités actionnaires de recourir à Tisséo Ingénierie pour tout service public à caractère industriel ou commercial relevant de leur compétence selon les modalités de contrats « *in house* », qui dispensent la société de toute mise en concurrence conformément aux dispositions de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, codifiée à l'article L. 1411-12 du CGCT.

La chambre souligne que l'exception « *in house* » n'a de sens que si elle s'applique au cœur de métier de Tisséo Ingénierie. Elle invite en conséquence Tisséo Ingénierie à revoir ses statuts de manière à circonscrire limitativement le champ de ses activités.

Depuis que Tisséo Ingénierie a adopté le statut de SPL, le contrôle exercé par Tisséo Collectivités, au titre du contrôle analogue et en qualité de mandant, a eu pour corollaire des lourdeurs organisationnelles et des coûts de coordination, qui pèsent sur l'efficacité globale du dispositif. Tisséo Ingénierie et Tisséo Collectivités doivent poursuivre la refonte de la gouvernance qu'ils ont amorcée autour du comité opérationnel de pilotage du projet Toulouse aerospace express dans l'optique d'une meilleure efficacité.

2. ACTIVITÉ

Tisséo Collectivités confie la réalisation des infrastructures de transports en commun à Tisséo Ingénierie, qui assure à ce titre des missions de pilotage des projets dans les domaines technique (études et suivi des travaux), juridique (commande publique, procédures administratives, gestion des contentieux, acquisitions foncières), contractuel (gestion des marchés), financier et de la communication.

Tisséo Ingénierie intervient essentiellement sous convention de mandat, au nom et pour le compte de ses actionnaires en tant que maître d'ouvrage délégué, comme prévu par ses statuts. De façon plus marginale, mais croissante depuis 2015, Tisséo Collectivités passe également des marchés avec Tisséo Ingénierie pour lui confier des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Tisséo Ingénierie est alors prestataire de service pour Tisséo Collectivités au même titre qu'un autre fournisseur, mais elle est dispensée de toute mise en concurrence en se prévalant du caractère « *in house* » des prestations sollicitées.

2.1. Les conventions de mandat passées entre Tisséo Collectivités et Tisséo Ingénierie

Pour la réalisation des principales infrastructures de transports en commun, Tisséo Collectivités confie à Tisséo Ingénierie « en son nom et pour son compte », la maîtrise d'ouvrage de ces opérations dans le cadre de mandats régis par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Tisséo Collectivités négocie avec Tisséo Ingénierie les

conventions de mandat y afférentes en s'appuyant sur les dispositions de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 qui dispense de toute publicité et mise en concurrence les prestations « *in house* ».

Tisséo Ingénierie a réalisé pendant la période sous revue l'essentiel de son activité sous convention de mandat, dont elle a retiré plus de 82 % de sa rémunération en moyenne entre 2012 et 2016. Antérieurement à 2012, les recettes issues des mandats constituaient la source exclusive de rémunération de Tisséo Ingénierie.

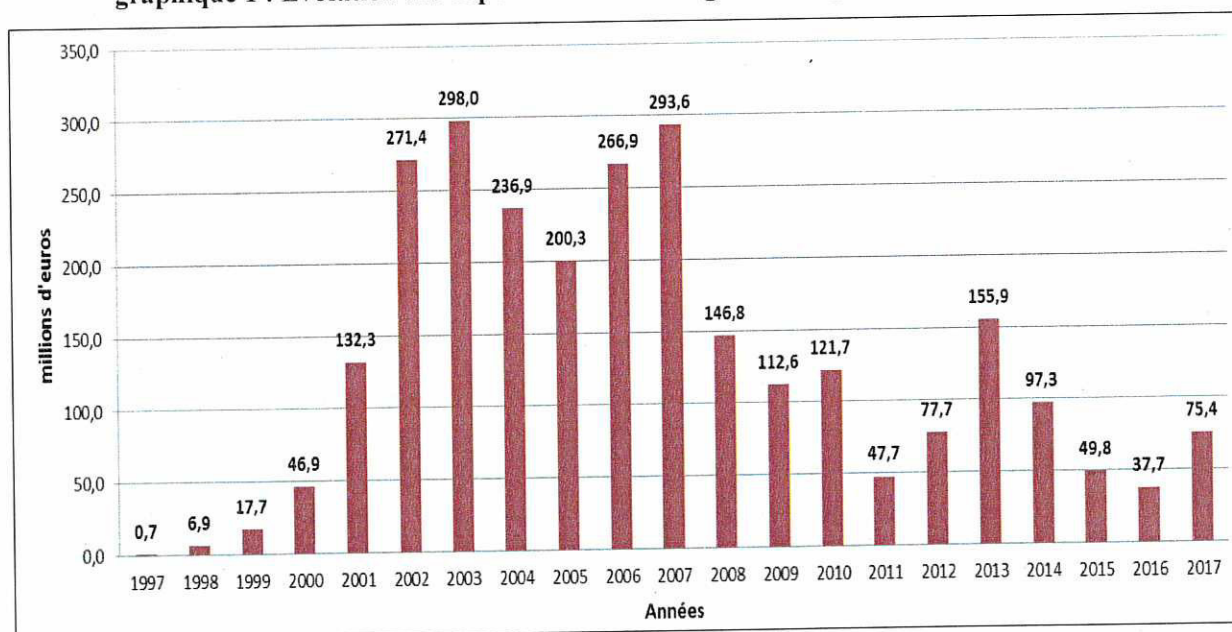
tableau 4 : Évolution du chiffre d'affaires (2012-2017)

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunération issue des mandats	4 985	5 775	4 400	3 953	4 000	5 366
Rémunération issue des marchés d'AMO passés avec Tisséo Collectivités	61	63	546	1 026	1 630	2 619
Régie intéressée exploitation parking Marengo		0	255	302	76	0
Autres produits	519	23	612	252	129	212
Total chiffre d'affaires	5 565	5 862	5 813	5 535	5 835	8 197

Source : CRC, d'après les comptes financiers et rapports de gestion de Tisséo Ingénierie

Cette rémunération apparaît déconnectée de l'évolution des dépenses réalisées au titre des mandats, qui ont été divisées par quatre entre 2013 (155,9 M€) et 2016 (37,7 M€), avant de progresser à nouveau à compter de 2017. L'activité de Tisséo Ingénierie, adossée aux phases de construction des grands projets d'infrastructure, est en effet cyclique.

graphique 1 : Évolution des dépenses de Tisséo Ingénierie réglées au titre des mandats



Source : PV conseil d'administration Tisséo Ingénierie du 13 avril 2018

Ainsi, le montant de la rémunération qu'elle perçoit au titre des mandats, passe de 4 % des dépenses facturées en 2013 à 13,1 % en 2016.

tableau 5 : Rémunération de Tisséo Ingénierie rapportée aux dépenses réalisées au titre des mandats

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Rémunération issue des mandats	4 985	5 775	4 400	3 953	4 000	5 366	28 479
Rémunération issue des mandats et missions d'AMO	5 046	5 838	4 946	4 979	5 630	7 985	34 424
Dépenses annuelles facturées au titre des mandats (TTC)	84 320	152 109	95 062	48 541	35 040	81 657	496 729
Dépenses annuelles facturées au titre des mandats (hors rémunération Tisséo Ingénierie)	78 593	144 542	89 722	43 687	30 464	74 847	461 855
Rémunération au titre des mandats rapportée au montant des dépenses facturées au titre des mandats	6,3 %	4,0 %	4,9 %	9,0 %	13,1 %	7,2 %	6,2 %

Source : CRC d'après les comptes financiers et les rapports de gestion

Cette progression, partiellement explicable par le cycle d'activité, a été accentuée par l'extension des missions de Tisséo Ingénierie.

La chambre relève en effet que Tisséo Ingénierie cumule de manière croissante depuis 2014 sa rémunération de mandataire avec celle perçue au titre des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage réalisée sur les mêmes projets.

Sur la période sous revue, les principaux mandats gérés par Tisséo Ingénierie ont concerné la construction de la ligne de tramway Garonne et de la ligne de tramway Envol, le passage aux 52 mètres des stations de la ligne A du métro, la construction de divers axes de bus, le téléphérique urbain sud et la troisième ligne de métro TAE.

L'analyse des différentes réalisations de Tisséo Ingénierie au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités dans le cadre des conventions de mandat, appelle les observations suivantes :

2.1.1. L'évolution des coûts des opérations

Parmi les principales opérations réalisées sous mandat sur la période, trois (bus Ramonville, bus Voie du Canal Saint Martory et Linéo 3) ont respecté l'enveloppe prévisionnelle allouée, ou sont restées en-deçà.

tableau 6 : Principales opérations réalisées par Tisséo Ingénierie sous convention de mandat (2012-2017)

Projets sous mandat SMAT	Année de programmation	Période de Réalisation	Coût initial (HT)	Etat	Coût final estimé au 31/12/17	Dont provision globale pour aléas au 31/12/17	Coût final (projets mis en service)	Coût final (estimé ou réalisé) / coût initial
					PROJETS EN COURS		PROJETS MIS EN SERVICE	
Mandat SMAT - Tramway Garonne	2009	2009-2013	98 200 000	En service (quitus en cours)			107 908 379	109,9%
Mandat SMAT - Tramway Envol	2010	2010-2015	48 000 000	En service (quitus en cours)			69 462 953	144,7%
Mandat SMAT - Travaux 52 mètres (Projet Initial)	2006	2006-2019	225 600 000	Mandat redimensionné à la baisse	55 621 138	3 711 138		
Mandat SMAT - Ligne A en XXL (mise aux 52 mètres, 2ème projet)	2014	2014-2019	180 000 000	Travaux	182 600 000	16 456 000		101,4%
Mandat SMAT - Connexion Ligne B	2017	2017-2024	182 500 000	Avant Projet	182 500 000	10 300 000		
Mandat SMAT - Toulouse Aerospace Express	2017	2017-2024	2 391 000 000	Avant Projet	2 391 000 000	154 000 000		
Mandat SMAT - Axe Bus Ramonville	2008	2008-2013	17 000 000	En service (quitus prononcé)			14 500 000	85,3%
Mandat SMAT - Axe Bus Voie du Canal Saint Martory	2009	2009-2015	31 500 000	En service (quitus prononcé)			25 291 091	80,3%
Mandat SMAT - Linéo 5	2016	2016-2020	5 450 000	Avant Projet	5 450 000	270 000		
Mandat SMAT - Linéo 3	2015	2015-2019	41 500 000	Travaux (1,5M€ déduits concernent le système et les abris gérés par le SMTC, hors mandat SMAT)	40 000 000	3 367 000		96,4%
Mandat SMAT - Dépôt Bus Colomiers	2010	2011-2017	27 000 000	En service (quitus en cours)			30 811 000	114,1%
Mandat SMAT - Téléphérique Urbain Sud	2012	2015-2020	44 000 000	Suspendu / AVP	63 000 000	5 800 000		143,2%
Mandat SMAT - Extension du P+R de Mirail Basso Cambo	2017	2017-2020	6 850 000	Avant Projet	6 850 000	300 000		

Source : Tisséo Ingénierie

En revanche, les opérations de plus grande envergure ont vu leur coût évoluer de manière sensible entre le coût initial et le coût final estimé (ou réalisé si le projet est mis en service) : + 9,9 % pour le tramway Garonne, + 14,1 % pour le dépôt de bus de Colomiers, + 44,7 % pour le tramway Envol, + 43,2 % pour le projet téléphérique urbain sud (TUS), à périmètre constant, à savoir hors maintenance¹³.

Tisséo Ingénierie souligne que l'évolution des coûts est liée à l'allongement du délai de certains chantiers du fait de changements de programme souhaités par le maître d'ouvrage, à l'instar de la ligne de tramway Envol qui dessert l'aéroport.

En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités précise que « l'évolution des enveloppes budgétaires a été la conséquence d'une demande d'évolution du périmètre des projets. Dans la majorité des cas, ces demandes étaient même externes au projet de transports lui-même et émanaient principalement des territoires (ou exploitant futur), saisissant l'opportunité de travaux à réaliser dans le cadre de ces opérations pour prendre en compte des besoins complémentaires

¹³ Cette hausse est de plus de 100 % si on intègre la maintenance suite à l'évolution du projet en 2016.

non identifiés au départ (cas du Tram Envol avec les besoins de continuités cyclables) ou de nouvelles contraintes (cas du Tram Garonne avec les modifications d'emprise du fait du réaménagement urbain prévu dans ce secteur) ». Fort de cet enseignement, il indique vouloir s'orienter vers « la mise en place d'un dispositif de suivi et de partage des décisions affectant les éléments structurants des programmes d'opération : planning, coût et périmètre d'intervention ou travaux prévus » visant notamment à « fixer des règles sur la prise en charge ou le portage par Tisséo Collectivités de certains travaux qui ne répondent pas nécessairement à la finalité transports pour laquelle Tisséo Collectivités est compétent ».

Selon le maître d'ouvrage, le même mécanisme a été à l'œuvre pour le téléphérique urbain sud (TUS), dont le mandat a été confié à Tisséo Ingénierie le 27 novembre 2012¹⁴, pour une durée de sept ans. Le montage alors retenu par le maître d'ouvrage était celui d'un marché de conception-réalisation avec un coût prévisionnel de projet estimé à 44 M€. Le 1^{er} juin 2015, un premier avenant au mandat était signé, intégrant des études complémentaires et réévaluant la rémunération de Tisséo Ingénierie en conséquence (de 2,538 M€ HT à 2,608 M€ HT). Après une suspension temporaire de ce mandat visant, selon Tisséo Collectivités, « à reprendre le programme d'opération et à réévaluer son coût, pour disposer dès le départ d'un cadre de travail plus précis », Tisséo Collectivités a fait évoluer le programme de ce projet et a demandé à Tisséo Ingénierie de transformer le marché de conception-réalisation en un marché de conception-réalisation-maintenance (CRM)¹⁵. Le mandat de Tisséo Ingénierie a été adapté en conséquence avec la signature, le 15 avril 2016, d'un deuxième avenant, lequel prévoit que « l'ensemble de l'opération (hors maintenance) est estimé entre 44 M€ HT et 63 M€ HT valeur octobre 2015 selon le choix technologique qui sera retenu », tout en précisant que le « montant définitif sera déterminé en tenant compte de toutes les dépenses constatées par le mandataire ». Le 31 janvier 2017, Tisséo Ingénierie, au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités, notifiait un marché de conception-réalisation-maintenance au groupement POMA pour un montant de 92,86 M€ sur une durée de 23 ans¹⁶.

Tisséo Collectivités précise, en réponse à la chambre, que « des éléments externes [...] ont contraint à sensiblement modifier le tracé et le périmètre de l'opération, générant un surcoût et un délai qui sera prochainement précisé par Tisséo Ingénierie et soumis à approbation des élus de Tisséo Collectivités ».

Les difficultés de cadrage initial des opérations et les évolutions de programme successives ont ainsi occasionné des dépassements de coûts significatifs pour les principales opérations de la période.

¹⁴ L'objectif du mandat est alors la réalisation du téléporté Oncopôle / CHU Rangueil / Université Paul Sabatier dont la création de la ligne avec toutes les installations fixes et mobiles nécessaires sur une longueur de 2,6 km environ.

¹⁵ Par délibération du 14 octobre 2015, Tisséo Collectivités, considérant « la complexité technique [du projet], l'interaction forte entre toutes les composantes du projet (construction, exploitation et maintenance) et la multiplicité des interfaces », a approuvé l'évolution du programme vers une gestion « de la conception, de la réalisation et de la maintenance dans une logique systémique » permettant « l'association concomitante, dès le commencement des études, du concepteur, du réalisateur et du mainteneur dans un même groupement ».

¹⁶ Il conviendra de relever que, préalablement à ce marché de conception, réalisation, maintenance, Tisséo Ingénierie avait notifié en octobre 2013 des marchés à hauteur de 2,5 M€ au titre d'études écologiques, des relevés topographiques et d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, relatifs à cette opération auxquels est venu s'ajouter, en octobre 2015, un marché d'études géotechniques pour un montant de 500 000 €.

2.1.2. Des dépenses importantes pour des opérations abandonnées

Suite à l'alternance politique de 2014, diverses opérations ont été suspendues puis abandonnées parmi lesquelles le prolongement de la ligne B, l'axe de bus « Portet » et l'opération intitulée « études réseau Tram et BHNS ».

tableau 7 : Principales opérations sous mandat abandonnées (2012-2017)

	Année de Programmation	Période de Réalisation	Coût initial (HT)	Etat	Dépenses (factures comptabilisées HT)	Dépenses (factures comptabilisées TTC)
Mandat SMAT - Prolongement Ligne B	2006	2006-2019	341 450 000	Abandonné	16 269 000	19 452 000
Mandat SMAT - Axe Bus Portet (Projet initial du Linéo 5)	2012	2012-2015	50 000 000	Abandonné	822 056	982 890
Mandat SMAT - Etudes Réseau Tram et BHNS Ouest (TC1)	2009	2009-2013	3 000 000	Abandonné	2 198 581	2 628 729
Total coût opérations			394 450 000		19 289 637	23 063 619

Source : tableau de suivi des mandats Tisséo Ingénierie de Tisséo Collectivités et rapport de gestion 2017 de Tisséo Ingénierie

Le prolongement de la ligne B, demandé par le SICOVAL depuis la construction de la deuxième ligne de métro, avait fait l'objet d'une programmation par Tisséo Collectivités en 2006 avec la signature d'un mandat confié à Tisséo Ingénierie pour un montant initial de 341 M€. Des études ont été engagées à ce titre, mais la réalisation des travaux a été repoussée à plusieurs reprises. En 2008, le maire de Toulouse a fait le choix d'une prolongation alternative en tramway ou en bus, moins onéreuse, afin de consacrer davantage de moyens aux réseaux de surface et notamment au déploiement d'un réseau de bus en site propre (BSP). Le prolongement de la ligne B a donc été temporairement suspendu. Le nouveau maire élu en 2014 a décidé de construire une troisième ligne de métro et mis un terme au projet de prolongement de la ligne B, auquel est venu se substituer, après diverses négociations avec le SICOVAL, un projet de raccordement entre la ligne B et la future troisième ligne de métro (projet dit de connexion ligne B).

Le projet de prolongement de la ligne B du métro jusqu'à Labège a donc été abandonné alors que d'importants montants avaient déjà été dépensés au titre de ce mandat : 15,26 M€ d'études et 4,19 M€ au titre de la rémunération de Tisséo Ingénierie, soit un total de 19,45 M€. Tisséo Ingénierie a ainsi perçu plus d'un tiers de la rémunération contractuelle prévue¹⁷ du fait des prestations réalisées au titre des études, mais les travaux qui étaient sur le point de débiter n'ont jamais été amorcés.

tableau 8 : Dépenses réalisées au titre du mandat « prolongement ligne B jusqu'à Labège »

	Factures comptabilisées				Dépenses payées	
	Milliers € HT		Milliers € TTC		Milliers € TTC	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Prolongement ligne B	12 774	12 759	15 263	15 247	15 214	15 184
Rémunération cumulée	3 495	3 495	4 189	4 189	4 189	4 189
TOTAL GENERAL MANDAT	16 269	16 254	19 452	19 436	19 403	19 373

Source : Tisséo Ingénierie, rapport de gestion 2017

De la même manière, ayant fait le choix, dans le cadre du projet mobilités 2020-2025-2030 de concentrer les moyens sur un mode de transport « capacitaire et rapide » avec la troisième ligne de métro, le maire de Toulouse a abandonné les projets de bus en site propre pour leur substituer les lignes de bus Linéo dites « optimisées », moins onéreuses, mais qui ne sont que très

¹⁷ Le montant de la rémunération fixe de Tisséo Ingénierie prévue dans la convention de mandat était de 12,5 M€ TTC.

marginale en site propre. Toutefois, certaines dépenses avaient déjà été engagées au titre de mandats relatifs aux lignes de bus en site propre et bus à haut niveau de service (BHNS). Il en a été ainsi pour le mandat relatif à l'axe de bus Portet et les études relatives au réseau de tramway et BHNS ouest (TC1) qui ont été abandonnés et pour lesquels respectivement 0,98 M€ TTC et 2,62 M€ TTC de factures ont été comptabilisés.

Au total plus de 23 M€ de dépenses ont été payées au titre de projets abandonnés.

En réponse à la chambre, le PDG indique qu'« une optimisation est recherchée par Tisséo Ingénierie, en collaboration avec Tisséo Collectivités, pour réutiliser un maximum d'études réalisées dans le cadre des projets abandonnés pour les nouveaux projets confiés ». Pour la chambre, la réutilisation d'études antérieures ne paraît pas envisageable compte tenu de l'évolution de la réglementation, des choix technologiques et de l'environnement urbain depuis la date de réalisation de ces études qui, pour certaines, ont plus de 10 ans.

2.1.3. Un système d'intéressement et de pénalités quasiment inexistant jusqu'en 2017

Bien que des systèmes d'intéressement sur objectifs et de pénalités pour retard aient été prévus contractuellement dans certaines conventions de mandat, ils n'ont, en pratique, eu que peu d'incidence. Les clauses édictant les conditions de mise en œuvre de ces primes et pénalités n'ont pas trouvé à s'appliquer, Tisséo Ingénierie ayant réalisé les opérations qui lui étaient demandées.

Le projet « tramway Garonne »

Aucune prime n'était prévue au contrat et aucune pénalité n'a été appliquée car le contrat a été jugé comme respecté par les parties (aucun retard de paiement, de remise de documents, de planning).

Le projet Envol

Alors même qu'un dispositif d'intéressement et de pénalités était contractuellement prévu, aucune pénalité n'a été appliquée à ce jour et aucune n'est, selon Tisséo Ingénierie, prévue dans le cadre de la procédure de quitus, et ce, malgré un important écart de coût par rapport au coût prévisionnel du projet (+ 44 %), qui a été imputé à l'évolution du programme.

Linéo 3

Aucune pénalité n'a été appliquée à ce jour car le contrat a été respecté (aucun retard de paiement, de remise de documents). La prime ou pénalité pour respect ou non du planning de l'opération sera calculée, soit par jour de retard, soit par jour d'avance en fin d'opération. L'intéressement/pénalité sur les coûts sera déterminé au quitus de l'opération en fonction du CFE.

Le mécanisme d'intéressement et de pénalités appelle les observations suivantes :

- les montants des pénalités prévues sont relativement modérés et plafonnés par tranche, ce qui en pratique rend le système peu incitatif ;
- les conditions dans lesquelles ces pénalités trouvent à s'appliquer sont restrictives, ce qui a vidé les dispositions contractuelles de leur substance ;
- plus globalement un système d'intéressement n'a de sens entre le maître d'ouvrage et le maître d'ouvrage délégué que si, d'une part, la délégation est réelle et si, d'autre part, le programme d'opération est stabilisé. Sur la période sous revue, ces dispositifs ont en effet été partiellement neutralisés pour ne pas pénaliser Tisséo Ingénierie suite aux changements de stratégie inhérents aux alternances politiques.

En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités et Tisséo Ingénierie précisent que « la plupart des modifications de programme impactant les délais et coûts d'opérations confiées à Tisséo Ingénierie étaient du fait de motifs extérieurs, indépendant de la responsabilité du mandataire. Il a donc été convenu d'un commun accord entre Tisséo Ingénierie et Tisséo Collectivités de ne plus utiliser ces leviers tels que rédigés dans les mandats plus anciens ».

S'il convient de souligner d'une manière générale la qualité des études et travaux produits par Tisséo Ingénierie, pour autant la chambre recommande de mettre en œuvre des dispositifs favorisant l'efficacité de la société. En particulier, elle invite Tisséo Collectivités et Tisséo Ingénierie à généraliser le système de prime sur jalon annuel tel qu'il est expérimenté pour le mandat relatif à la troisième ligne de métro.

2.1.4. Le coût de la maîtrise d'ouvrage

La rémunération perçue par Tisséo Ingénierie a été rapportée, pour chaque mandat, au montant des opérations réalisées (sur la durée de vie du mandat) afin d'appréhender le coût de la maîtrise d'ouvrage déléguée et plus globalement la performance de Tisséo Ingénierie.

tableau 9 : Taux de rémunération de Tisséo Ingénierie par mandat

	Rémunération SMAT valeur projet	REEL PAYE HT (VP hors rémunération SMAT)	CFE (valeur projet hors rémunération SMAT)	Taux moyen journalier de rémunération (offre mandat)	Coût de la maîtrise d'ouvrage délégée en % de la valeur projet ou du coût réel de l'opération
Mandat SMAT - Tramway Garonne	7 722 757	100 185 622			7,71%
Mandat SMAT - Tramway Envol	2 924 504	66 538 449			4,40%
Mandat SMAT - Axe Bus Ramonville	600 000	13 900 000			4,32%
Mandat SMAT - Axe Bus Voie du Canal Saint Martory	1 754 213	23 536 878		536	7,45%
Mandat SMAT - Dépôt Bus Colomiers	1 191 440	29 619 560		540	4,02%
Mandat SMAT - Travaux 52 mètres (Projet Initial)	5 080 000		41 320 000		12,29%
Mandat SMAT - Ligne A en XXL	12 359 117		170 240 883	618	7,26%
Mandat SMAT - Connexion Ligne B	8 199 567		174 300 433	562	4,70%
Mandat SMAT - Toulouse Aerospace Express	58 841 529		2 332 158 471	609	2,52%
Mandat SMAT - Linéo 5	659 713		4 790 287	512	13,77%
Mandat SMAT - Linéo 3	3 034 341		36 965 659	564	8,21%
Mandat SMAT - Téléphérique Urbain Sud	2 623 129		60 376 871	580	4,34%
Mandat SMAT - Extension du P+R de Mirail Basso Cambo	384 000		6 466 000	527	5,94%
Total	105 374 311		3 060 399 112		3,44%
Total hors TAE	46 532 782		728 240 641		6,39%

Source : Tisséo Ingénierie, retraitement CRC

Il en ressort des taux de rémunération généralement compris entre 4 % et 8 %, dont l'hétérogénéité est, selon le maître d'ouvrage¹⁸, justifiée par le fait que la rémunération varie en fonction de la complexité des opérations en question et de la charge des équipes de Tisséo Ingénierie.

Hors projet TAE, le coût moyen de la maîtrise d'ouvrage déléguée s'élève à 6,39 %.

Les opérations relatives au doublement capacitaire de la ligne A

Elles ont fait l'objet de deux mandats successifs.

Un premier mandat (« ligne A aux 52 m ») – dont le montant, aux termes de trois avenants successifs a été ramené de 186 M€ à 41,3 M€ (hors rémunération Tisséo Ingénierie) – a été signé, pour lequel la rémunération prévisionnelle de Tisséo Ingénierie devait s'élever à 5,08 M€ soit un taux de 12,29 %. Un deuxième mandat (« ligne A en XXL »), d'un montant (hors rémunération Tisséo Ingénierie) de 170,2 M€, a été passé, prévoyant une rémunération de 12,35 M€, soit un taux de 7,26 %. Le maître d'ouvrage justifie le niveau élevé de ces taux par la complexité de l'opération et les moyens mobilisés par Tisséo Ingénierie pour mener ce projet dans le planning escompté (entre 14 et 17 ETP sur les phases d'études et de travaux).

¹⁸ Réponse de Tisséo Collectivités, questionnaire 8, Q 19.

Il convient de relever que la complexité de l'opération a été accrue par les revirements successifs quant au périmètre du projet. En effet, le 5 février 2007 Tisséo Collectivités notifiait à Tisséo Ingénierie un premier mandat de maîtrise d'ouvrage des travaux d'extension de l'exploitation de la ligne A avec des rames de 52 mètres (contre 26 mètres à ce jour du fait du sous-dimensionnement de quatre stations de la ligne) pour un montant prévisionnel de 186 M€. En février 2011, Tisséo Collectivités notifiait à Tisséo Ingénierie un premier avenant, aux termes duquel les travaux d'extension des stations de la ligne A étaient ajournés¹⁹ avec le seul maintien des opérations engagées (dites sous-opérations portant notamment sur la sécurité) et l'intégration des travaux du garage atelier de Borderouge. Le coût du projet était alors ramené à 45,3 M€ (dont rémunération de Tisséo Ingénierie), soit une diminution de près des trois quarts de l'ampleur sans que la rémunération de Tisséo Ingénierie ait diminué à due proportion, au motif des dépenses déjà engagées par cette dernière au titre des études relatives au doublement capacitaire de la ligne A. Le 1^{er} décembre 2014 était signé un troisième avenant qui ajustait les enveloppes financières et les plannings des opérations, en réévaluant la rémunération du mandataire au motif que le planning de l'opération était allongé de deux années.

En juin 2015 a été passé un nouveau mandat relatif à la ligne A, dont l'objet était l'adaptation des stations de la ligne A afin de permettre son exploitation avec des rames de 52 mètres, soit un objet similaire au premier mandat signé en 2007 avant son ajournement partiel en 2011. Le montant de l'opération était alors estimé à 180 M€ HT dont 12,23 M€ de rémunération du mandataire (14,68 M€ TTC).

Au total, la rémunération de la maîtrise d'ouvrage déléguée affiche, pour chacun des deux mandats, des ratios élevés, alors même que la rémunération de Tisséo Ingénierie sur le second mandat s'est faite au titre d'études qui avaient justifié le maintien d'un taux élevé de sa rémunération au titre du premier mandat. Tisséo Ingénierie a donc été rémunérée à deux reprises sur le même projet, du fait de la nécessité, pour elle, de reprendre le travail accompli quelques années auparavant et de réengager des moyens humains pour ce faire.

Le mandat Linéo 5

La rémunération prévisionnelle de Tisséo Ingénierie (0,66 M€ pour un montant d'opération de 4,79 M€) affiche le taux le plus élevé (13,77 %). Si ce ratio est à mettre en regard du faible montant de l'opération, il semble d'autant plus élevé qu'il s'ajoute à la rémunération déjà perçue au titre du mandat sur le bus en site propre de Portet qui constituait le projet initial du Linéo 5.

Toulouse aerospace express

Le taux de rémunération est *a contrario* assez faible (58,8 M€ sur 2,33 Md€ soit un taux de 2,52 %). Le maître d'ouvrage indique toutefois que ce taux « est peu représentatif compte tenu de l'ampleur de l'opération [...] et que plus de 40 ETP seront mobilisés durant la phase la plus intense des travaux ». L'opération TAE constitue une exception, du fait de sa complexité, de ses enjeux en matière de financement et surtout des interfaces avec une multitude de projets urbains dits structurants. C'est la raison pour laquelle Tisséo Collectivités a souhaité constituer une équipe projet, pilotée par un cadre entièrement dédié. Une mission d'AMO spécifique confiée à la société

¹⁹ Cet avenant actait la décision d'« intégrer au mandat la décision d'ajourner les travaux de génie civil des extensions de stations de la ligne A, les équipements liés au système et l'acquisition de matériel roulant consécutif (acter de la décision d'ajournement sur une partie du programme, donner acte à Tisséo Ingénierie des investigations et prestations menées dans ce cadre jusqu'à cette décision, et arrêter les montants ainsi que la rémunération correspondante) ».

Algoé a également été mobilisée par Tisséo Collectivités sur ce projet pour un montant de 1,8 M€ correspondant à une intervention sur les 30 premiers mois, de juillet 2015 à janvier 2018. Parallèlement, Tisséo Collectivités a mobilisé Tisséo Ingénierie, également en qualité d'assistant à maîtrise d'ouvrage, en amont du mandat, sur cette même opération TAE (notamment pour la réalisation des études préliminaires) pour un montant de plus de 3,6 M€ HT.

L'analyse des différents mandats ne permet donc pas d'établir un lien de corrélation entre la complexité des opérations et le taux rémunération de Tisséo Ingénierie, dont le niveau semble être davantage déterminé en fonction des besoins financiers de la société à un instant donné.

Au montant de la rémunération de Tisséo Ingénierie, qui constitue le coût de la maîtrise d'ouvrage déléguée *stricto sensu*, il convient d'ajouter les moyens déployés par le maître d'ouvrage lui-même (Tisséo Collectivités) et au titre des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) auxquelles il fait appel. Selon Tisséo Collectivités, les moyens mobilisés au titre de la maîtrise d'ouvrage des opérations sous mandat ne dépassent pas deux ETP par an et par opération²⁰. Tisséo Collectivités précise ne mobiliser aucune mission d'AMO, dès lors qu'un mandat a été confié à Tisséo Ingénierie, sauf cas exceptionnel relatif à la gestion d'interfaces spécifiques (à l'instar de TAE). La chambre observe qu'en intégrant les différents aspects classiquement retenus dans le périmètre de la maîtrise d'ouvrage (études, fonctions support et stratégies inhérentes aux projets concernés), un minimum de 14 personnes physiques avec des quotités de temps de mobilisation sur les mandats allant de 35 % à 90 % (soit l'équivalent de huit ETP selon Tisséo Collectivités) sont consacrés chaque année aux opérations sous mandat. Rapporté à la durée d'exécution des mandats concernés, le coût de maîtrise d'ouvrage serait porté entre 6,8 % et 7,6 %. Le dispositif est donc en apparence coûteux et pourrait être optimisé.

2.1.5. Conclusion sur les opérations sous mandat

Le coût de la maîtrise d'ouvrage déléguée, qui constitue la rémunération de Tisséo Ingénierie, rapporté aux dépenses d'investissement réalisées, a connu une hausse substantielle sur la période sous revue. La société a dû mobiliser des équipes sur le long terme au titre de projets qui, pour certains, ont été suspendus avant d'être abandonnés, reconfigurés ou relancés du fait des ruptures stratégiques engendrées par les changements de mandature.

Par prudence, la société a cherché des sources de rémunération alternatives au mandat, via des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage notamment, afin de conserver ses personnels très qualifiés dans les périodes de creux d'activité.

Plus globalement, l'absence de consensus autour du plan de déplacements urbains (PDU) a engendré des surcoûts importants et a pénalisé l'efficacité du dispositif de construction des infrastructures de transports en commun.

²⁰ 20 à 30 % d'ETP d'un référent technique chargé essentiellement du pilotage technique et politique du mandat de maîtrise d'ouvrage, d'une part, et de la gestion des interfaces avec les projets hors périmètre avec les territoires et avec Tisséo Voyageurs, les services supports (financier et juridique notamment), la mobilisation de la direction générale dans le pilotage politique des opérations et la gestion des instances (comité syndical, CAO...), d'autre part.

2.2. Les opérations liées à la troisième ligne de métro

L'opération la plus importante portée par Tisséo Ingénierie sur la période sous revue est celle relative à la construction de la troisième ligne de métro.

2.2.1. Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en amont du mandat

Pour les opérations de construction d'infrastructures, Tisséo Ingénierie n'intervient généralement qu'après la phase d'études préliminaires, dans le cadre de conventions de mandat. Le projet de troisième ligne de métro – dit Toulouse aerospace express (TAE) – se distingue en ce que, dès le début, Tisséo Collectivités et sa SPL ont fait le choix de mobiliser les moyens de Tisséo Ingénierie sur la phase « amont », en dehors du cadre d'une convention de mandat.

Suite à une demande de Tisséo Collectivités de mai 2014, Tisséo Ingénierie a réalisé, en juillet 2014, une « première étude sommaire de certains éléments sur la base de deux tracés qui lui ont été fournis »²¹.

En décembre 2014, elle adressait à Tisséo Collectivités des « propositions pour le déroulement des premières phases d'études sur le projet de troisième ligne de métro », identifiant « un certain nombre de sujets sur lesquels elle pourrait réaliser des compléments d'études »²².

Par délibération du 4 février 2015, Tisséo Collectivités approuvait l'engagement des études du réseau structurant 2020-2025, y compris une nouvelle ligne structurante « Toulouse aerospace express ».

Le 8 juillet 2015, Tisséo Collectivités approuvait la signature d'un accord-cadre d'une durée de deux ans avec Tisséo Ingénierie, sans mise en concurrence²³, sans montant maximum, ayant pour objet « de définir les domaines de compétence²⁴ dans lesquels Tisséo Ingénierie pourra assister le maître d'ouvrage, et de préciser les modalités de cette assistance ».

Le 28 juillet 2015, Tisséo Collectivités notifiait un premier marché subséquent à Tisséo Ingénierie, dont l'objet portait sur la réalisation de « prestations de pilotage d'études intégrées » et de « prestations d'études techniques », pour un montant de 475 380 € HT (570 456 € TTC)²⁵.

L'assistance de Tisséo Ingénierie dans le cadre de ce premier marché a « permis au maître d'ouvrage de présenter le 18 décembre 2015 la proposition d'itinéraire de référence du projet TAE,

²¹ Extrait du « dossier 3^{ème} ligne ».

²² Les sujets sur lesquels elle proposait de réaliser des compléments d'études sont les suivants : « reconnaissance et état des lieux (archéologie, géotechnique, réseaux, environnement), cadrage administratif (note sur le contenu et la coordination des différents dossiers à produire et concertation avec les services de l'État, sensibilité écologique, planning de procédure, identification des études environnementales à anticiper), mode de transport, caractéristiques sommaires des ouvrages, matériel roulant, sous-systèmes, le chantier et ses emprises, foncier, estimation des coûts, planning et phasage de l'opération ».

²³ Tisséo Collectivités justifie le recours à Tisséo Ingénierie sans publicité ni mise en concurrence en se prévalant d'un contrat « *in house* » passé en application de l'article 3-1^o du code des marchés publics alors en vigueur, tout en précisant que « Tisséo Ingénierie, pour répondre à ses propres besoins, devra respecter les règles de passation prévues par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 ».

²⁴ Aux termes de l'accord-cadre : « Les domaines de compétence dans lesquels Tisséo Ingénierie pourra être sollicitée par Tisséo Collectivités seront répartis selon les volets suivants : *management*, communication, urbain / projet économique, montage et partenariat, études intégrées TAE et interface (études techniques et économiques) ».

²⁵ Le contrat indique que « le délai de réalisation des études intégrées est de 6 mois », mais ne précise pas de durée pour les études techniques. Le marché précise qu'« il n'est pas prévu de sous-traiter des prestations pour la réalisation des missions objets du présent marché subséquent ».

complétée des éléments de coûts d'investissement et d'exploitation, du planning directeur de l'opération et des premières orientations concernant le montage de l'opération ».

En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités précise que « l'association des compétences techniques de Tisséo Ingénierie aux études de la troisième ligne était une solution permettant : a) de composer une équipe pluridisciplinaire, regroupant les compétences des acteurs publics, dont l'intérêt a été démontré [...] jusqu'à la définition du programme, et, b) une "appropriation" rapide et partagée du projet et de ses enjeux par les composantes de la maîtrise d'ouvrage, permettant une bonne continuité entre les différentes phases d'étude ».

Le 14 mars 2016, Tisséo Collectivités notifiait à Tisséo Ingénierie un deuxième marché subséquent qui lui confiait des missions organisées selon cinq axes principaux :

- les études techniques pour consolider l'itinéraire de référence de la troisième ligne ;
- les études physiques et environnementales ;
- les estimations des coûts d'exploitation ;
- l'assistance au pilotage des études relatives aux prestations de montage et partenariat pour préciser les modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage ;
- les prestations support en assistance aux services de Tisséo Collectivités et à la direction de projet pour ordonner et sécuriser le fonctionnement de l'équipe dédiée TAE.

Le délai de réalisation de ce marché était de 16 mois (soit jusqu'au 14 juillet 2017), découpé en trois phases principales :

- phase 1 - levée des options : durée de 5 mois (de mars à août 2016) pour stabiliser l'itinéraire de référence et confirmer les principales caractéristiques de l'opération²⁶ ;
- phase 2 - études préliminaires (durée de 6 mois, de septembre 2016 à mars 2017) ;
- phase 3 - synthèse : durée de 3 mois (d'avril à juin 2017) pour consolider l'état des lieux et fournir les données d'entrée pour le dossier d'enquête publique.

Le montant de ce marché subséquent n° 2 était de 5 273 200 € HT (dont 3,9 M€ HT de prestations d'études et 1 373 200 € HT de rémunération de Tisséo Ingénierie).

tableau 10 : Coût prévisionnel du marché subséquent n° 2 TAE (marché initial)

MISSIONS	Prestations d'études HT	Rémunération SMAT HT	TOTAL HT
ETUDES TECHNIQUES	3.000.000 €	705.300	3.705.300
ETATS DES LIEUX	900.000 €	217.700	1.117.700
COUTS D'EXPLOITATION	-	34.100	34.100
MONTAGE PARTENARIAT	-	169.100	169.100
SUPPORT	-	247.000	247.000
TOTAL HT	3.900.000 €	1.373.200	5.273.200

Source : marché subséquent n° 2, AMO TAE

Un premier avenant notifié le 21 juin 2017 est venu intégrer au marché des prestations complémentaires²⁷ demandées par Tisséo Collectivités et adapter la rémunération du titulaire. Le

²⁶ Les livrables sont le préprogramme de l'opération et la proposition de montage de l'opération.

²⁷ Les prestations complémentaires portent sur la rédaction des dossiers de consultation des bureaux d'études, sur le pilotage et la rédaction de la charte « Expérience Voyageur » et sur l'assistance au pilotage dans l'évaluation et le suivi des acquisitions foncières.

montant de l'avenant n° 1 est de 550 000 € HT, portant ainsi le montant du marché à 5 907 571,20 € HT après actualisation.

tableau 11 : Coût prévisionnel du marché subséquent n° 2 TAE (avenant n° 1)

MISSIONS (en € HT)	Prestations d'études	Missions d'accompagnement	TOTAL HT
ETUDES TECHNIQUES	3 498 000,00	796 584,80	4 294 584,80
ETATS DES LIEUX	914 400,00	221 183,20	1 135 583,20
COUTS D'EXPLOITATION	-	34 645,60	34 645,60
MONTAGE PARTENARIAT	-	171 805,60	171 805,60
SUPPORT	-	270 952,00	270 952,00
TOTAL HT	4 412 400,00	1 495 171,20	5 907 571,20

Source : avenant 1, marché subséquent n° 2, AMO TAE

Dans le cadre de ce marché subséquent n° 2, Tisséo Ingénierie a été amenée, afin de soustraiter la réalisation des études nécessaires dans le cadre de sa mission d'AMO, à passer 13 marchés dont :

- un marché d'études physiques et environnementales notifié le 13 juin 2016 à la société Egis pour un montant de 167 820 € ;
- un marché d'études techniques préliminaires, notifié le 10 mai 2016 au groupement Systra-Richez et Associés pour un montant de 2 754 620 € HT ;
- un marché d'AMO relatif à la Ligne aéroport express (LAE)²⁸ attribué le 6 avril 2018 à la société Systra-Richez et Associés pour un montant de 189 640 € HT de missions forfaitaires et de 50 000 € HT maximum de missions hors forfait ;
- un marché d'AMO pour l'aide à la rédaction des dossiers de consultation des entreprises (DCE) relatifs à la maîtrise d'œuvre de la troisième ligne de métro, attribué, faute de concurrents²⁹, le 10 mai 2017 à TRANSAMO, filiale dédiée à l'assistance à maîtrise d'ouvrage du groupe TRANSDEV, pour un montant de 69 600 €. En réponse à la chambre, Tisséo Ingénierie précise que « le choix de faire appel à un bureau d'étude spécialisé pour aider à la rédaction du DCE relatif à la maîtrise d'œuvre de la 3^{ème} ligne de métro a été décidé afin de respecter les délais très contraints exigés par le planning du projet », dans un contexte où les ressources internes de Tisséo Ingénierie étaient déjà mobilisées et que cela revêt un caractère exceptionnel.

Par délibération du 22 novembre 2017, Tisséo Collectivités a approuvé la signature d'un deuxième avenant prolongeant le délai global du marché jusqu'au 30 juin 2018, afin de finaliser l'étape 3 du marché subséquent n° 2 qui avait été suspendue dans l'attente de la notification du marché de maîtrise d'œuvre infrastructure pour la ligne TAE (cf. infra).

Ces procédures de marchés appellent plusieurs observations.

En premier lieu, la sollicitation de Tisséo Ingénierie pour le projet de troisième ligne de métro s'est faite dès mai 2014, soit plus d'un an avant la signature de l'accord-cadre qui confiait

²⁸ Ligne reliant la troisième ligne de métro TAE à la zone aéroportuaire.

²⁹ Par courrier du 2 mai 2017, la société Systra annonçait qu'elle renonçait à déposer une offre pour des raisons de délai. La société Arcadis (par courrier du 27/04/2017) faisait part de son renoncement à présenter une offre car « celle-ci présente un conflit d'intérêt majeur avec les missions ultérieures auxquelles nous pourrions prétendre sur la 3^{ème} ligne ».

une mission d'AMO à Tisséo Ingénierie. Cette association de Tisséo Ingénierie en amont des phases études est, selon le maître d'ouvrage, justifiée par l'ampleur et la criticité du projet et par les contraintes calendaires inhérentes à l'opération de construction de la troisième ligne de métro pour laquelle l'actuelle mandature escompte l'obtention d'une déclaration d'utilité publique (DUP).

En second lieu, la passation d'un accord-cadre « *in house* » avec Tisséo Ingénierie en amont de la convention de mandat a permis à cette dernière d'être rémunérée³⁰ pour une activité d'AMO, qu'elle a largement sous-traitée (4,41 M€ sur 5,9 M€). Cet accord-cadre a été signé dans une période où Tisséo Ingénierie connaissait un creux de son activité sous mandat.

Or, Tisséo Collectivités a déployé de son côté un dispositif de coordination des différents prestataires, faisant appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour un marché à bons de commandes passé avec la société Algoé en juillet 2015. Ce marché comprend un volet « AMO TAE », dans le cadre duquel Tisséo Collectivités avait, à fin 2017, engagé 23 bons de commandes pour un montant de 1,84 M€.

Tisséo Collectivités a donc sollicité sur le même projet TAE deux assistants à maîtrise d'ouvrage : Algoé, d'une part, et Tisséo Ingénierie, d'autre part.

En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités indique qu'il n'y a pas eu de doublon sur la période 2015-2017 entre Tisséo Ingénierie et Algoé. Ce dernier a été en charge d'assister la coordination de la maîtrise d'ouvrage et de produire les outils de *reporting* et de pilotage ainsi que de réaliser des études préalables au choix du montage de la maîtrise d'ouvrage, tandis que Tisséo Ingénierie a été en charge de la production des études techniques.

La chambre observe que ces deux AMO ont été conduits à solliciter des prestataires identiques pour le même projet TAE, ce qui pose la question de l'efficacité globale du dispositif : la multiplication des intervenants a accru la complexité du dispositif et augmenté les coûts de coordination et d'intermédiation induits.

En troisième lieu, les sociétés Egis et Systra se sont vues attribuer cinq marchés de sous-traitance pendant la période sous revue³¹, en raison de leur connaissance du terrain tirée de leur implication passée dans des opérations liées aux transports en commun toulousains. Ainsi, s'agissant du marché d'études physiques et environnementales, l'offre de la société Egis a été jugée comme étant économiquement la plus avantageuse à la faveur de la note technique, notamment sur les critères « expérience » et « méthodologie » pour lesquels le rapport d'analyse des offres souligne que cette offre intègre « des personnes expérimentées (dont le chef de projet et son adjointe) dans tous les domaines concernés par les missions, et notamment deux personnes bénéficiant d'une expérience et connaissance du contexte géotechnique toulousain (études ligne B de métro) ». Le fait que la société Egis ait mené par le passé diverses études préliminaires relatives au métro toulousain lui conférerait *de facto* un avantage sur ses concurrents, créant ainsi une distorsion de concurrence à laquelle Tisséo Ingénierie n'a pas tenté de remédier. Il en est de même pour la société Systra. Tisséo Ingénierie indique en réponse qu'il aurait été contraire à la jurisprudence du Conseil d'État et de la CJCE d'exclure une candidature au seul motif que le candidat a été précédemment chargé d'une mission d'étude préalable, et qu'elle a veillé à attribuer les marchés en fonction de l'expérience des équipes proposées.

³⁰ 2 M€ en 2015 et 2016 au titre des prestations d'AMO TAE. Dans une moindre mesure, ce procédé avait été expérimenté avec la mise aux 52 mètres des stations de la ligne A du métro.

³¹ Trois marchés leur ont été attribués sous le régime de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, deux relevaient du dispositif antérieur.

La chambre rappelle que l'utilisation du critère d'expérience est désormais encadrée par le droit positif, en particulier les articles 38 et 52 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et l'article 62 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, et par la jurisprudence. Si le choix des critères permettant de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse relève de la liberté de l'acheteur, celui-ci doit veiller à retenir des critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015. Les critères retenus doivent être objectifs et suffisamment précis afin de ne pas laisser une liberté de choix discrétionnaire à l'acheteur, qui doit respecter les grands principes de la commande publique, c'est-à-dire la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public, un critère relatif aux qualifications ou à l'expérience du personnel peut être retenu. En revanche, l'acheteur ne peut se fonder sur la renommée de l'entreprise ou sur une expérience passée pour attribuer le marché public. L'introduction de critères d'expérience qui auraient un effet discriminatoire et conduiraient à favoriser les groupements, comme c'est le cas en l'espèce, est sanctionnée par le juge administratif.

2.2.2. Les marchés passés dans le cadre de la convention de mandat

Par délibération du 5 juillet 2017, Tisséo Collectivités approuvait le projet de « confier à Tisséo Ingénierie en son nom et pour son compte, la maîtrise d'ouvrage de cette opération [de réalisation de la troisième ligne de métro] dans le cadre d'un mandat » régi par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

Cette convention de mandat a été négociée avec Tisséo Ingénierie sans publicité ni mise en concurrence sur les fondements de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010. Elle prévoit, conformément à l'article L. 300-3 3° du code de l'urbanisme, les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de l'ouvrage par Tisséo Ingénierie, au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités. Elle prévoit en outre que, « à titre accessoire au présent mandat, Tisséo Collectivités pourra solliciter Tisséo Ingénierie pour des missions ponctuelles d'assistances techniques, juridiques ou financières nécessaires à la bonne réalisation du présent ouvrage ».

Cette convention n'a été signée et notifiée à Tisséo Ingénierie que le 17 novembre 2017, Tisséo Collectivités ayant, pendant près de trois ans, hésité sur les modalités de réalisation de la troisième ligne, mettant en balance la réalisation sous mandat de maîtrise d'ouvrage publique porté par Tisséo Ingénierie avec un projet de construction en conception-réalisation de tout ou partie de la troisième ligne (système et/ou infrastructure).

Pour ce mandat, Tisséo Ingénierie a passé différents marchés dont les plus importants sont :

- un marché d'AMO pour l'élaboration des dossiers de procédures administratives relatives à l'opération de 3^{ème} ligne de métro ;
- un marché d'AMO relatif aux négociations foncières ;
- un marché de « maîtrise d'œuvre infrastructure » ;
- un marché d'« AMO système ».

Ces quatre marchés sont considérés, dans leur ensemble, constitutifs d'une conduite d'opération.

Le marché d'AMO pour l'élaboration des dossiers de procédures administratives

Le 17 août 2017, Tisséo Ingénierie a lancé un marché d'appel d'offres concernant la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration des dossiers de procédures administratives, contribution à la conception environnementale du projet et assistance pour l'instruction des procédures relatives à l'opération de réalisation de la troisième ligne de métro³², pour une durée de 36 mois et un montant indicatif de 800 000 € HT.

Le 21 novembre 2017, la commission d'appel d'offres (CAO) a décidé de retenir l'offre d'Egis, en groupement avec Arcadis, pour un montant de 1 297 400 € HT.

La société Egis a été classée troisième sur le critère prix, mais les écarts entre les candidats « s'expliquent très majoritairement par les quantitatifs proposés », selon le rapport d'analyse des offres qui indique que l'estimation initiale a été sous-évaluée.

C'est à la faveur du critère technique que l'offre d'Egis, en groupement avec Arcadis, a été retenue, Tisséo Ingénierie estimant que l'offre affichait « un chef de projet expérimenté ainsi que son adjointe, présentant tous les deux plusieurs références similaires significatives. Une équipe les entourant, composée d'un nombre important de personnes expérimentées dans chacun des domaines à traiter » ainsi qu'une « bonne compréhension des enjeux du projet, et une bonne appréhension des impératifs de délais des missions et de la multiplicité des partenaires concernés par les dossiers à produire ».

Dans son offre technique, Egis se prévaut de ses réalisations passées afférentes au métro toulousain, et notamment celles relatives aux études environnementales, effectuées dans le cadre d'un marché de sous-traitance de Tisséo Ingénierie du 13 juin 2016³³.

De la même manière, la société Arcadis s'était préalablement vu confier par Tisséo Collectivités une mission relative au tracé alternatif de la troisième ligne de métro dans le cadre du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage confié par Tisséo Collectivités à la société Algoé, dont Arcadis était le sous-traitant.

L'application de la méthode proportionnelle a conduit à l'attribution de la note maximale sur le critère technique au groupement Egis-Arcadis.

En réponse à la chambre, Tisséo Ingénierie précise qu'elle « publie systématiquement les formules de notation au sein du règlement de consultation » et que « ces formules de notation ne changent pas de marché en marché mais sont déployées de façon homogène sur l'ensemble de ceux-ci ».

La société Egis, en groupement avec Arcadis, s'est ainsi vu confier le marché d'AMO pour « l'élaboration des dossiers de procédures administratives, contribution à la conception

³² Le marché est décomposé en trois parties techniques :

- mission A - Participation à l'élaboration du projet et en particulier à la conception des mesures compensatoires, pilotage et gestion des échanges avec les maîtres d'œuvre (MOEs) ;
- mission B - Élaboration de l'étude d'impact globale, du dossier d'enquête publique préalable à la DUP (DEUP) et des dossiers de mise en compatibilité des documents d'urbanisme ; assistance à Tisséo Ingénierie pour les échanges avec les services instructeurs puis l'instruction de la procédure ;
- mission C - Élaboration du dossier de demande d'autorisation environnementale (DDAE) au titre des articles L. 181-1 à L. 181-31 du code de l'environnement ; assistance à Tisséo Ingénierie pour les échanges avec les services instructeurs puis l'instruction de la procédure.

³³ Marché attribué par Tisséo Ingénierie en sa qualité d'AMO de Tisséo Collectivités.

environnementale du projet et assistance pour l'instruction des procédures relatives à l'opération de réalisation de la troisième ligne de métro », en raison, non seulement de son expérience passée en matière de projets de transports en commun toulousains, mais également de son intervention en qualité de sous-traitant sur les phases amont de ce même projet³⁴, dont les études environnementales pour Egis et l'étude sur le tracé alternatif pour Arcadis.

La chambre ne peut que relever une distorsion de concurrence dans l'attribution de ce marché.

Le marché de « maîtrise d'œuvre infrastructure »

Le 25 août 2017, Tisséo Ingénierie a lancé un marché d'appel d'offres pour les prestations de maîtrise d'œuvre complète relatives à la réalisation de l'infrastructure et des équipements de la troisième ligne de métro.

Pour permettre aux sociétés Egis et Systra de soumissionner à ce marché de maîtrise d'œuvre, Tisséo Ingénierie a, après délibération de Tisséo Collectivités du 22 novembre 2017³⁵, mis un terme anticipé aux marchés d'études environnementales et d'études techniques préliminaires, dont Egis et Systra étaient respectivement titulaires. Le PDG, en réponse à la chambre, indique que la cessation anticipée de ces marchés a été opérée « par souci du respect de deux grands principes de la commande publique : principe de transparence et principe d'égalité de traitement » en précisant qu'« il ne pouvait être question que par leur présence à nos côtés, les salariés des sociétés en question puissent récolter des informations susceptibles d'avantager l'un ou l'autre dans le cadre de la procédure d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre troisième ligne ».

La chambre relève cependant que la présence des salariés de Systra et d'Egis aux côtés de Tisséo Ingénierie était effective depuis plus d'un an (les marchés en question ayant été notifiés en mai et juin 2016) et que cette simple antériorité a, *de facto*, conféré auxdites sociétés des informations leur procurant un avantage concurrentiel par rapport aux autres candidats.

Les études préliminaires réalisées par Systra et Richez Associés, et environnementales réalisées par Egis, ont été partiellement versées au dossier de consultation des entreprises du marché de maîtrise d'œuvre, de manière à réduire la distorsion de concurrence entre Egis et ses concurrents éventuels. La chambre observe toutefois que cette mesure ne suffit pas à rétablir l'égalité de traitement des candidats dès lors que seuls les résultats desdites études ont été versés – et non la totalité de la production d'Egis et Systra au titre de ces marchés – ainsi qu'en atteste la lettre circulaire n° 3³⁶ et que, par conséquent, les soumissionnaires ne disposaient pas tous du même niveau d'information.

³⁴ Marché attribué à Algoé, AMO de Tisséo Collectivités, pour lequel Arcadis est intervenu en septembre 2017 en qualité de sous-traitant.

³⁵ Par délibération du 22 novembre 2017, Tisséo Collectivités a approuvé la signature d'un deuxième avenant au marché subséquent n° 2 d'assistance à maîtrise d'ouvrage dont Tisséo Ingénierie est le titulaire, avenant prolongeant le délai global du marché jusqu'au 30 juin 2018 afin de finaliser l'étape 3 du marché subséquent n° 2 qui a été suspendue dans l'attente de la notification du marché de maîtrise d'œuvre infrastructure dont la procédure a été lancée par Tisséo Ingénierie.

³⁶ La lettre circulaire n° 3 afférente au marché MOE 3^{ème} ligne est formulée en ces termes : « La totalité de la production des études préliminaires a-t-elle été mise à la disposition des soumissionnaires ? [...] La totalité de la production n'est pas remise, par contre l'ensemble des résultats de ces études oui. »

Le marché de maîtrise d'œuvre comporte une tranche ferme et trois tranches optionnelles :

- la tranche ferme concerne les études de l'infrastructure de transport (génie civil et équipements non liés au système) et les études d'adaptation de la station Marengo de la ligne A du métro ;
- la tranche optionnelle 1 concerne l'assistance à la passation des contrats de travaux (ACT) pour l'infrastructure de transport ;
- la tranche optionnelle 2 concerne le suivi des travaux préparatoires et de déviation des réseaux ;
- la tranche optionnelle 3 concerne le suivi des travaux pour l'ensemble de l'infrastructure de transport.

Ce marché, d'une durée de 96 mois, était estimé globalement à 74 534 000 € HT.

Les offres des candidats, à déposer avant le 3 novembre 2017, devaient contenir un mémoire méthodologique et un mémoire sur les moyens. Le mémoire méthodologique devait notamment comprendre « une note de synthèse de la compréhension et de l'appropriation du concurrent des enjeux et du contexte de l'opération (innovation, coûts, délais, interfaces, parcours voyageur, écoconception, dialogue territorial...) ».

La commission d'appel d'offres du 21 novembre 2017 a analysé les deux offres reçues :

- celle de la société Egis Rail en groupement avec Systra, Richez et Associés, Arcadis ESG - Séquences - Atelier Schall - Taillandier Architectes Associés, dont le montant s'élevait à 85,4 M€ HT ;
- celle de la société X... dont le montant était de 67,8 M€ HT.

En réponse à la chambre, Tisséo Ingénierie produit une note interne de sa directrice juridique, du 3 octobre 2017, c'est-à-dire antérieure à la réception des offres.

Cette note a pour objet le « contrat unique de maîtrise d'œuvre 3^{ème} ligne - position potentiellement dominante d'un groupement candidat, abus ». Elle s'interroge sur la position dominante des deux entreprises Egis-Systra suite à leur décision de se grouper pour répondre au marché de maîtrise d'œuvre infrastructure de la troisième ligne de métro et à l'éventuel abus de position dominante qui en découlerait.

Il ressort de cette note (cf. annexe au présent rapport) que Tisséo Ingénierie avait connaissance :

- de la position dominante du groupement Egis-Systra et du risque d'abus en découlant, et que l'effet d'éviction des concurrents était susceptible d'être démontré ;
- que cette situation a été favorisée par le choix du maître d'ouvrage de ne pas allouer le marché de maîtrise d'œuvre ;
- qu'elle ne pouvait justifier de circonstances susceptibles de l'exonérer de l'obligation d'allouer.

Pour autant, Tisséo Ingénierie a confirmé son choix de maîtrise d'œuvre unique, conformément aux préconisations du conseil scientifique (cf. infra le rôle du conseil scientifique). Le PDG fait valoir sur ce point qu'il était convaincu que ce marché donnerait lieu à une forte concurrence.

Tel n'a pas été le cas. La commission d'appel d'offres (CAO) a jugé les deux offres recevables, alors même qu'Egis et Systra ont assuré les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage

de l'opération qui est l'objet du marché. Ces missions ont porté aussi bien sur les domaines administratifs et financiers que techniques. La chambre souligne que la CAO a méconnu les dispositions de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1985 précitée qui dispose que « la mission de conduite d'opération exercée par une personne publique ou privée est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les mêmes ouvrages, exercée par cette personne directement ou par une entreprise liée au sens de l'article 4 de la présente loi ».

Malgré l'écart de prix de 17,6 M€ entre les deux offres, soit près d'un quart du montant du marché estimé, le rapport d'analyse des offres (RAO) a proposé de retenir l'offre de la société Egis comme étant économiquement la plus avantageuse.

Le RAO relève que l'écart de prix s'explique par le différentiel sur les prix unitaires (PU). L'offre d'Egis présente « un prix unitaire élevé par rapport au groupement 2 [1,50 fois plus élevé] et par rapport aux PU habituellement rencontrés, soit 600 € HT/jour, pour les projeteurs GC/2ndOeuvre/VRD. Un prix unitaire très élevé par rapport au groupement 2 [1,57 fois plus élevé] soit 1 300 € HT/jour, pour le chef de projet. Ce prix unitaire est adapté à ce poste pour une opération de cette envergure. Un prix unitaire très élevé par rapport au groupement 2 [1,98 fois plus élevé] et par rapport aux PU habituellement rencontrés, soit 950 € HT/jour, pour le responsable assurance qualité. Un seul poste présente un PU inférieur à celui présenté par le groupement 2, à savoir celui de l'assistant technico-administratif ».

S'agissant de l'offre technique le RAO relève à propos de l'offre d'Egis :

« Sous-critère 2.1 - Compréhension des enjeux et du contexte de l'opération : la note proposée est structurée en 3 parties : enjeux et contexte, les 10 enjeux du projet, les pistes d'optimisation. La note se conclut par l'analyse critique du groupement 1 des études préliminaires (137 pages), analyse sur laquelle sont notamment basées les pistes d'optimisation proposées ».

Le RAO relève encore que « le groupement 1 a identifié et développé les grands enjeux du projet avec un très haut niveau de pertinence, il s'est complètement approprié le dossier, notamment les éléments du programme de l'opération et du projet mobilités 2020-2025-2030 pour en faire une restitution synthétique mais exhaustive du contexte de l'opération. Une analyse des enjeux et du contexte adaptée à chaque ouvrage a été menée : en fonction de ces éléments le groupement 1 a fait des préconisations pour mener à bien la réalisation de chaque ouvrage. Les pistes d'optimisation proposées par le groupement 1 sont pertinentes : il propose plusieurs pistes par domaine d'activité ou ouvrage et conclut son exposé par une synthèse estimative. La pertinence de cette note, la démonstration claire et précise ainsi que le niveau d'adaptation des solutions aux besoins de la troisième ligne démontrent de la parfaite compréhension du groupement 1 du contexte de l'opération.

Note sous-critère 2.1 : 18/18 ».

La chambre relève que si le groupement emmené par Egis, auquel sont associées les sociétés Systra, Richez et Associés et Arcadis, s'est approprié les études préliminaires et environnementales du projet, c'est parce que ce sont ces mêmes sociétés qui les ont réalisées. Leur parfaite compréhension des enjeux du projet s'explique par leur implication dans les marchés successifs passés tant avec Tisséo Collectivités qu'avec Tisséo Ingénierie relatifs au réseau de transports toulousain et au projets mobilités plus globalement.

En réponse à la chambre, le PDG « assure également que ce point sera encore regardé avec la plus haute des vigilances s'agissant des marchés de maîtrise d'œuvre négociés à venir et dont

les appels à candidature ont été publiés (maîtrise d'œuvre centre, maîtrise d'œuvre nord-ouest et maîtrise d'œuvre sud-est) ».

Au global, l'offre du groupement Egis apparaît, selon le rapport d'analyse des offres, comme étant la plus pertinente du fait de la maîtrise du sujet par les auteurs de cette offre. La note qui lui a été attribuée sur les critères techniques (pondérés à 70 %) permet de compenser l'écart de cotation sur le prix (pondéré à 30 %).

Toutefois les membres de la commission d'appel d'offres de Tisséo Collectivités, sensibles à l'importance de l'écart de prix entre les deux candidats et au niveau élevé des prix unitaires proposés par Egis, ont décidé de ne pas suivre le choix préconisé par le rapport d'analyse des offres. Le 12 décembre 2017, le président de Tisséo Collectivités, « considérant la faible concurrence dans le cadre de cet appel d'offres et le montant très disparate des offres de prix », a signé la décision de déclarer sans suite la consultation et de procéder à de nouvelles mises en concurrence.

Le 21 décembre 2017, la société X... adressait un courrier au président de Tisséo Collectivités et au directeur de Tisséo Ingénierie pour s'étonner de cette déclaration sans suite. Le directeur de Tisséo Ingénierie y répondait de la manière suivante : « la faible concurrence ainsi que les écarts importants entre les niveaux de prix des offres mais également avec l'estimation du marché, sont autant de motivations qui ont conduit le maître d'ouvrage à cette décision afin de préserver l'intérêt général. En outre, en l'état de ces incertitudes qui ont affecté cette consultation et des enjeux du contrat, le maître d'ouvrage n'a pas souhaité aller au-delà de difficultés supplémentaires voire contentieuses. En conséquence de quoi le maître d'ouvrage n'entend donc pas revenir sur sa décision et proposer l'attribution du marché à l'offre la plus avantageuse »³⁷.

Le 25 décembre 2017, la société X... a déposé, devant le tribunal administratif de Toulouse, un recours en annulation de la déclaration sans suite de Tisséo Collectivités, dont elle s'est finalement désistée le 25 juin 2018 après échanges de mémoire avec Tisséo Collectivités.

Compte tenu des délais de mise en concurrence, cette décision de déclaration sans suite de la maîtrise d'œuvre infrastructure retarde de plusieurs mois le chantier de la troisième ligne de métro et rend dès lors peu probable l'obtention d'une déclaration d'utilité publique globale (DUP) en 2019, comme prévu initialement.

Le marché d'AMO système

Le 8 novembre 2017, Tisséo Ingénierie a lancé un avis d'appel public à la concurrence pour un marché d'« AMO système » relatif à la troisième ligne de métro. Ce marché est particulièrement important, puisqu'il est destiné à préparer les choix d'investissement et de maintenance du système (matériel roulant inclus) qui représentent un enjeu financier de l'ordre de 900 M€.

Ce marché a été attribué au groupement Systra-Arcadis, alors même que l'offre de ce candidat présentait l'offre la plus élevée en termes de prix (15,13 M€ contre 13,07 M€ et 10,92 M€ pour ses concurrents). Cet écart de prix se justifie, d'après l'analyse technique des offres, par une mobilisation globalement plus importante de Systra en termes de moyens déployés, à l'exception de la phase d'études où la moindre mobilisation de Systra par rapport à ses concurrents est justifiée,

³⁷ Source : extrait du courrier de Tisséo Ingénierie à la société X...

dans le rapport d'analyse des offres, par « la connaissance du dossier (Systra ayant participé aux études préliminaires) ».

C'est donc sur le fondement d'une offre technique jugée comme supérieure et attributaire de la note maximale que le groupement Systra a été retenu avec une note globale *in fine* très faiblement supérieure à celle de son premier concurrent, Egis, dont l'offre était de 4,2 M€ moins chère³⁸.

La chambre relève à nouveau la distorsion de concurrence engendrée par le fait que les mêmes prestataires (Egis et Systra) soumissionnent à des marchés relatifs à une opération sur laquelle ils sont intervenus aux stades des études environnementales et techniques préliminaires.

Le rôle du conseil scientifique

Tisséo Collectivités, sur recommandation de la commission nationale du débat public relatif à la troisième ligne de métro, a formé un conseil scientifique dont il a désigné les membres. Ce comité a vocation à apporter un éclairage expert et indépendant sur le projet mobilités et le projet de troisième ligne de métro. La composition et les missions du conseil scientifique ont été fixées par deux délibérations de Tisséo Collectivités des 29 mars et 24 mai 2017. En pratique, le conseil a eu une interprétation large de ses missions, et il a émis des préconisations extrêmement précises sur le type de montage à retenir pour la construction de la troisième ligne (allotissement, relation AMO/ maîtrise d'œuvre, maîtrise d'œuvre unique ou distincte génie civil / système, etc.).

Le 7 juin 2017, le conseil scientifique a rendu une note d'étape intitulée « montage et allotissement » et pris position en faveur d'une maîtrise d'œuvre unique (système et génie civil)³⁹. Cette position a été réaffirmée dans un avis du 4 juillet 2017 relatif au mandat TAE confié à Tisséo Ingénierie : « le conseil scientifique attire l'attention sur deux points : a) les risques d'interface sont importants. Pour s'en prémunir et n'en pas faire reposer la responsabilité sur le seul maître d'ouvrage, il est préconisé d'une part de pousser aussi loin que possible la réflexion sur la stratégie d'allotissement, d'autre part d'avoir un maître d'œuvre unique pour génie civil et système (ou dans le cas d'un contrat global incluant la conception pour le système, une AMO système exercée par le maître d'œuvre génie civil). Cela limite certes le choix du maître d'œuvre aux grandes ingénieries disposant des deux types de compétences mais ne réduirait pas abusivement la concurrence. b) le choix du système constitue un élément critique dans le planning de l'opération. Lancer la consultation système en laissant ouvert le choix entre roulement fer et roulement pneu accroît la concurrence mais risque d'avoir un impact sensible sur le délai de réalisation des études (nécessité d'avoir finalisé le choix du système pour mener à bien les études d'avant-projet génie

³⁸ Le PDG précise en réponse : « Si la note globale de Systra est très faiblement supérieure à celle d'Egis, il convient d'en analyser le détail : la note technique fait ressortir un écart de près de 13 points sur 70 entre les deux candidats. L'offre technique de Systra offre au cas présent plus d'assurance, notamment dans les moyens affectés : Systra obtient la note de 30/30 sur ce critère, alors qu'Egis atteint 18/30. La forte mobilisation générale sur l'ensemble du projet et l'organisation associée présentées par Systra répondent aux attentes du MOA. La mobilisation générale proposée par Egis est jugée trop faible au regard de la charge globale importante sur ce projet. Ces garanties présentées dans l'offre, compte tenu de l'envergure du projet de 3^{ème} ligne de métro, sont nécessaires pour éviter de faire prendre des risques dans la bonne conduite de l'opération et assurer l'obtention des objectifs fixés au programme. Une erreur dans le choix de l'industriel peut être désastreuse quant à la pérennité du projet, en termes notamment de coûts ultérieurs, et d'impact sur le génie civil (1,3 Md€) ».

³⁹ « La solution avec un maître d'œuvre système différent du maître d'œuvre génie civil et un ou plusieurs marchés de réalisation système paraît risquée pour Toulouse avec des risques d'interface élevés. L'argumentation pour différencier les maîtrises d'œuvre système et génie civil n'est pas très convaincante (de toute façon les ingénieries capables de traiter une opération de cette ampleur ne sont pas très nombreuses mais en nombre suffisant pour une réelle concurrence et elles disposent généralement des deux compétences) et sous-estime les risques d'interface. De la même manière, si l'on opte pour un marché d'ensemblier ou un contrat de performance, Tisséo Ingénierie aura besoin d'un AMO système qui aurait intérêt à être le même ingénieur que celui retenu pour la maîtrise d'œuvre génie civil, de façon à organiser la prise en compte des questions d'interface ».

civil) ». En prenant position en faveur d'une maîtrise d'œuvre intégrée, le conseil scientifique restreint de fait fortement le spectre des entreprises susceptibles de répondre au futur marché de maîtrise d'œuvre à une palette limitée d'entreprises.

Dans son avis du 3 octobre 2017, le conseil scientifique rendait son avis sur le dossier de consultation de la maîtrise d'œuvre infrastructure en ces termes : « Tisséo Ingénierie, mandataire de Tisséo Collectivités, a lancé fin août 2017 un appel d'offres ouvert pour la maîtrise d'œuvre infrastructure de TAE. Tisséo Collectivités a demandé au conseil scientifique d'examiner le dossier de consultation. Compte tenu de la date assez proche de remise des offres (3 novembre 2017) et afin que Tisséo Collectivités et Tisséo Ingénierie aient la possibilité de tenir compte le cas échéant des observations du conseil scientifique, celui-ci a concentré son examen sur les points qui lui ont paru essentiels ». Il déplore le choix d'une maîtrise d'œuvre infrastructure dissociée de la maîtrise d'œuvre système en rappelant que « dans son avis du 4 juillet 2017 relatif à l'évaluation préalable et au mandat Tisséo Ingénierie, le conseil scientifique avait insisté sur l'importance du traitement des interfaces (notamment de l'interface génie civil - système) dans la maîtrise de l'opération et recommandé, pour n'en pas faire reposer la responsabilité sur le seul maître d'ouvrage, d'avoir un maître d'œuvre unique pour génie civil et système ou, pour le cas (préconisé) d'un contrat global incluant au moins conception, réalisation et maintenance pour le système, une AMO système exercée par le maître d'œuvre génie civil ». « Le maître d'ouvrage en a décidé autrement puisque la présente consultation ne porte que sur la maîtrise d'œuvre infrastructure (hors certains points sous la responsabilité d'autres maîtres d'œuvre) et que le dossier indique la présence d'une AMO système séparée. Le conseil scientifique prend acte de ce choix mais attire l'attention sur les risques ainsi encourus par le maître d'ouvrage et la nécessité d'adopter des dispositions les mitigeant autant que possible ».

S'agissant de la maîtrise d'œuvre infrastructure, « sur les critères d'attribution définis à l'article IV.2 du règlement de consultation, le conseil scientifique estime que :

- le 3^{ème} item du critère 2 (méthodologie proposée) et le 2^{ème} item du critère 3 (efficacité de l'organisation proposée) se recouvrent en grande partie et pourraient être fusionnés ;
- le poids donné au critère 2 (40 %) paraît excessif car la compréhension des enjeux et du contexte pose rarement de difficultés avec des maîtres d'œuvre expérimentés, d'autant plus que le dossier de consultation est très clair ;
- le poids accordé à l'adéquation des compétences des intervenants (1^{er} item du critère 3) est insuffisamment valorisé (10 %) alors qu'il s'agit d'un élément déterminant dans le succès d'une mission de maîtrise d'œuvre et un des points où les concurrents sont le plus susceptibles de se différencier ; un niveau de 30 % serait plus adapté ;
- le critère prix pèse pour 30 %, ce qui paraît un niveau normal, mais l'article 1.6 du CCAP prévoit la signature d'un avenant en fin d'avant-projet pour ce qui concerne la rémunération des étapes ultérieures ».

Le 8 décembre 2017, le conseil scientifique rendait un avis « relatif au dossier de consultation AMO système » dont la procédure était en cours, en se positionnant sur les attendus de ce marché. Il relevait « pour la maîtrise des risques aux interfaces internes, le choix par le maître d'ouvrage délégué d'en confier la responsabilité à l'AMO dans le cadre de sa mission transversale au projet. Cette maîtrise, indispensable pour la réussite du projet, nécessitera que le titulaire soit doté des ressources adaptées et notamment d'une compétence forte d'ingénierie système. Une vigilance est à apporter sur ce point par Tisséo Ingénierie lors de l'analyse des offres ».

En conclusion, le conseil scientifique a été très prescriptif sur les stratégies d'allotissement et sur les attendus des marchés de maîtrise d'œuvre infrastructure et d'AMO système. Or, la chambre relève que le président du conseil scientifique est administrateur de la société Egis, qui a soumissionné à ces deux marchés de grande ampleur. Ce lien d'intérêt est de nature à mettre en cause l'indépendance des avis du conseil scientifique.

En réponse à la chambre, Tisséo Ingénierie a fait valoir sa « capacité à analyser tous sujets quand bien même ses analyses ne convergeraient pas avec les avis du conseil scientifique » en soulignant que « la dévolution des missions maîtrise d'œuvre n'ont pas fait l'objet d'un seul et même marché comprenant également le système, ce qui aurait conduit à n'obtenir qu'une seule offre. Dans un premier temps le marché de maîtrise d'œuvre et celui tenant au système ont été dissociés. Puis suite à la décision sans suite de la CAO de Tisséo Collectivités, la division en trois lots a conduit à la réception de quatre candidatures différentes pour la réalisation des missions de maîtrise d'œuvre du lot "centre". Ceci démontre à la fois l'indépendance de la maîtrise d'ouvrage déléguée vis-à-vis du conseil scientifique mais également de la pertinence en matière de concurrence de la déclaration sans suite ».

Conclusion sur les marchés passés dans le cadre de la convention de mandat TAE

Les marchés passés dans le cadre du mandat TAE confié à Tisséo Ingénierie appellent plusieurs observations de la chambre.

Sur l'aspect formel : les procédures de marché ont été lancées entre août et novembre 2017 par Tisséo Ingénierie, au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités, alors que la convention de mandat n'était pas encore signée et que Tisséo Ingénierie ne pouvait se prévaloir de sa qualité de mandataire. Tisséo Ingénierie indique cependant avoir attendu que la convention soit signée pour notifier lesdits marchés.

Comme pour les marchés passés en sous-traitance de Tisséo Ingénierie, dans le cadre de sa mission d'AMO relative à la ligne TAE que lui avait confiée Tisséo Collectivités, les marchés passés au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités dans le cadre du mandat ont été attribués aux sociétés Egis et Systra. La chambre relève que ces deux sociétés ont candidaté successivement à des marchés d'études techniques et préliminaires, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sur la même opération de troisième ligne de métro, en méconnaissance des dispositions de la loi MOP de 1985 et des principes fondamentaux de la commande publique.

Ce processus a été organisé par Tisséo Ingénierie, qui a interrompu les marchés d'études techniques et environnementales (Egis) et les études préliminaires (Systra) afin de permettre à ces deux sociétés de candidater, en groupement, aux marchés de maîtrise d'œuvre infrastructure. L'éviction de fait d'un concurrent sur le marché de maîtrise d'œuvre infrastructure, dont le prix était inférieur de 17,5 M€ à celui du groupement Egis-Systra, a été motivée par une moindre connaissance technique du terrain. De surcroît, le directeur d'opération TAE de Tisséo Ingénierie, qui a piloté l'analyse des offres techniques des candidats pour les marchés d'AMO et de maîtrise d'œuvre de cette opération, est un ancien salarié de l'entreprise Systra, ce qui le plaçait en situation de conflit d'intérêt apparent.

Tisséo Ingénierie, en réponse, indique qu'elle fait l'objet d'une certification ISO 9001 – intégrant le processus achats – depuis plusieurs années et qu'elle a en outre entrepris une démarche de mise en œuvre d'un code de déontologie partagée avec Toulouse Métropole ainsi qu'une démarche « responsabilité sociale des entreprise » initiée depuis juillet 2017.

Quant à la situation de conflit d'intérêt du président du conseil scientifique de Tisséo Collectivités, elle est de nature à mettre en cause l'indépendance des avis de cette instance consultative.

En réponse à la chambre, Tisséo Ingénierie indique qu'elle « était destinataire des notes produites par le conseil scientifique » et que « des sollicitations de réunions ont été faites par le président du conseil scientifique », qui ont cependant « été déclinées par la direction de Tisséo Ingénierie ».

Recommandation

2. Respecter les principes de libre accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. *Non mise en œuvre.*

3. FIABILITÉ DES COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE

3.1. Fiabilité et sincérité des comptes

Les comptes et états financiers de Tisséo Ingénierie n'appellent pas d'observations critiques, à l'exception d'une opération relative à l'acquisition d'un immeuble.

3.2. La minoration d'un actif immobilisé

Tisséo Ingénierie a acquis sur fonds propres un immeuble sis au 3 rue des Changes le 22 décembre 2005 pour un montant de 540 000 € (hors frais associés) dans le cadre de l'opération de mise à 52 mètres des quais des stations de la ligne A. La proximité de la station Esquirol permettait alors d'envisager la création d'une issue de secours future dans la partie inférieure de cet immeuble.

Compte tenu des travaux de maintien en l'état (mise en sécurité, réfection de la couverture de l'immeuble, pose d'un filet de protection, expertise de la structure), le montant total des sommes engagées pour cet immeuble s'est élevé à 737 000 €.

Considérant que cet immeuble n'avait, dès son acquisition, pas vocation à être conservé mais à être pour partie revendu et, pour la part destinée au métro, à être restitué à Tisséo Collectivités, Tisséo Ingénierie n'a pas imputé cet immeuble en actif immobilisé au compte 21, mais en stocks et en-cours. Ainsi, et alors même qu'elle l'a conservé plus de 10 ans, Tisséo Ingénierie n'a jamais amorti ce bien.

En 2009, l'avis des domaines a estimé le bien à 220 000 € HT. Compte tenu de cette évaluation, une provision pour dépréciation exceptionnelle a été inscrite dans les comptes de Tisséo Ingénierie, pour un montant de 547 000 €, de manière à réduire au bilan la valeur du bien immobilier à hauteur de 190 000 €, cette valeur correspondant, selon Tisséo Ingénierie, à une offre d'achat reçue en janvier 2009. Un expert immobilier sollicité en septembre 2015 a cependant évalué le bien entre 217 248 € et 267 482 € (évaluation minimaliste puisqu'elle n'estime pas l'opportunité d'un local commercial en rez-de-chaussée).

Sur la base de ces évaluations, Tisséo Ingénierie, sur démarchage de l'expert, a donné mandat à un agent immobilier pour la mise en vente du bien au prix de 280 000 €, net vendeur. Le 13 octobre 2015, une offre émanant de la SCI Sites a été présentée au prix sans aucune condition suspensive. Le 20 octobre 2015, une seconde offre d'un montant de 400 000 € a été présentée directement auprès de Tisséo Ingénierie, sans condition suspensive, pour l'achat de l'immeuble du 3 rue des Changes.

Tisséo Ingénierie s'est alors rétractée en résiliant le mandat donné à l'agence immobilière qui a continué à exiger que le bien lui soit vendu et a assigné, par courrier du 19 avril 2016, Tisséo Ingénierie devant le tribunal de grande instance de Toulouse.

Parallèlement, les parties se sont rapprochées afin de négocier une issue non contentieuse qui a débouché, le 3 juillet 2017, sur la signature d'un protocole transactionnel entre la SCI Sites et Tisséo Ingénierie, prévoyant la vente dudit immeuble à la SCI au prix de 350 000 € net vendeur⁴⁰. Après approbation du conseil d'administration de Tisséo Ingénierie du 23 mai 2017, une promesse unilatérale de vente a été signée le 28 septembre 2017 et le bien a été cédé, en décembre 2017, au prix de 350 000 € net vendeur.

Cette opération appelle les observations suivantes :

- Tisséo Ingénierie a acquis sur fonds propres un immeuble dans le cadre d'une opération pour le compte de Tisséo Collectivités, alors qu'elle aurait dû solliciter une avance (ou *a minima* un remboursement *a posteriori*) de ce dernier, qui avait autorisé cette acquisition par délibération, et le faire dans le cadre d'un mandat ;
- cet immeuble, acquis pour la réalisation d'une issue de secours du métro, n'a finalement pas été utilisé à cet effet tout en demeurant propriété de Tisséo Ingénierie. Dès lors, il aurait dû être valorisé en actif immobilisé de la société ;
- en n'imputant pas ce bien en immobilisation, Tisséo Ingénierie a minoré son actif immobilisé et s'est indûment dispensé d'amortir ledit bien ;
- il en a résulté une majoration artificielle du résultat de Tisséo Ingénierie sur la période sous revue ;
- la constatation d'une dépréciation exceptionnelle en 2009, en ramenant la valeur nette du bien à un niveau inférieur à l'estimation réalisée par les domaines (et au prix de cession final) a permis de constater un résultat exceptionnel en 2017 qui est ainsi venu masquer la moins-value effective supportée par Tisséo Ingénierie ;
- Tisséo Collectivités a *in fine* laissé à la charge de Tisséo Ingénierie la moins-value inhérente à l'acquisition censément réalisée pour son compte.

La chambre relève que l'enchaînement de manquements dans l'enregistrement et le suivi comptable de l'immeuble de la rue des Changes a conduit à occulter les conséquences financières de cette opération immobilière coûteuse pour Tisséo ingénierie.

3.3. Les performances financières

Sur la période sous revue, l'équilibre économique de Tisséo Ingénierie a connu deux phases successives : une première de 2012 à fin 2014 où le résultat de Tisséo Ingénierie s'est contracté,

⁴⁰ L'acquéreur s'engageant, d'une part, à prendre en l'état sans recours contre le vendeur, d'autre part, à se désister de l'instance et de l'action pendante devant le tribunal de grande instance de Toulouse dans les 8 jours de la réitération authentique.

avant de s'orienter à la hausse à partir de 2015 et plus nettement depuis fin 2016 grâce à la gestion du mandat lié à la troisième ligne de métro. Le résultat net, exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires, est resté dégradé jusqu'en 2016 du fait d'une hausse des consommations intermédiaires (et plus particulièrement de la sous-traitance de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage) conjuguée à une légère augmentation des dépenses de personnel, sans augmentation significative du chiffre d'affaires avant 2017.

tableau 12 : Soldes intermédiaires de gestion

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol° en VA	Evol° 2012-2017
Chiffre d'affaires	5 565	5 862	5 813	5 535	5 835	8 197	2 632	47,3 %
- Consommations intermédiaires	834	849	981	962	1 288	2 768	1 934	231,9 %
Valeur ajoutée	4 731	5 013	4 832	4 573	4 548	5 428	697	14,7 %
- Charges de personnel et impôts	4 237	4 637	4 543	4 354	4 257	4 506	269	6,3 %
Excédent brut d'exploitation	494	376	289	219	291	922	428	86,6 %
<i>en % du chiffre d'affaires</i>	<i>8,9 %</i>	<i>6,4 %</i>	<i>5,0 %</i>	<i>4,0 %</i>	<i>5,0 %</i>	<i>11,2 %</i>	<i>2,4 %</i>	<i>26,7 %</i>
+/- Dotations nettes aux amortissements et provisions	-110	-107	-380	-163	-145	-169	-59	53,6 %
Résultat d'exploitation	384	269	-91	56	145	753	369	96,1 %
+/- Résultat financier	85	28	23	17	10	6	-79	-92,9 %
Résultat courant avant impôts	469	297	-68	73	156	759	290	61,8 %
+/- Résultat exceptionnel (intérêts moratoires)	10	5	4	-2	10	107	97	970,0 %
- Intéressement des salariés	146	101	0	24	55	0	-146	-100,0 %
- Impôt sur les bénéfices	134	57	32	2	22	291	157	117,2 %
Résultat net de l'exercice	199	144	-96	49	88	575	376	188,9 %
<i>en % du chiffre d'affaires</i>	<i>3,6 %</i>	<i>2,5 %</i>	<i>-1,7 %</i>	<i>0,9 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>7,0 %</i>	<i>-2,1 %</i>	<i>-57,8 %</i>
Capacité d'autofinancement brute	299	246	280	210	224	637	338	113,0 %
<i>en % du chiffre d'affaires</i>	<i>5,4 %</i>	<i>4,2 %</i>	<i>4,8 %</i>	<i>3,8 %</i>	<i>3,8 %</i>	<i>7,8 %</i>		

Source : CRC, d'après les comptes financiers de Tisséo Ingénierie

La capacité d'autofinancement brute a subi une inflexion à la baisse pour ne plus représenter que 3,8 % du chiffre d'affaires en 2016 contre 5,4 % en 2012, avant de se rétablir en 2017 à 7,8 % du chiffre d'affaires. Ce niveau n'emporte pas de réelles conséquences dès lors que Tisséo Ingénierie n'investit que très marginalement pour elle-même et que l'essentiel des investissements sont faits pour le compte de Tisséo Collectivités et remboursés par celui-ci.

3.3.1. Évolution comparée du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée

3.3.1.1. La hausse du chiffre d'affaires

Le chiffre d'affaires est, pour l'essentiel, composé de la rémunération que perçoit Tisséo Ingénierie au titre des mandats que lui confie Tisséo Collectivités pour la construction des infrastructures de transports en commun ou au titre des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage qu'elle réalise toujours pour Tisséo Collectivités.

La rémunération des mandats et des missions d'AMO portés par Tisséo Ingénierie, tendanciellement stable autour de 5,5 M€ de 2012 à 2016, a observé une première hausse significative en 2016, essentiellement grâce aux mandats du doublement capacitaire de la ligne A

(passage aux 52 mètres), du Linéo 3, du téléphérique urbain sud (TUS) et aux premières missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la troisième ligne de métro (TAE), qui ont plus que compensé les pertes de rémunération dues à l'expiration des mandats relatifs au réseau de tramway et de bus en site propre et à l'abandon par Tisséo Collectivités de l'opération de prolongement de la ligne B.

tableau 13 : Évolution du chiffre d'affaires par opération (2012-2017)

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol° en VA	Evol° 2012-2017
Rémunération des mandats et marchés AMO (hors parking)	5 046	5 838	4 946	4 979	5 630	7 985	2 939	58,2%
Métro et tramway	869	907	972	395	88	0	-869	
Bus en site propre	252	150	0	0	10	0	-252	
Exploitation de la ligne A à 52 m	1 171	731	791	633	378	211	-960	-82,0%
Prolongement de la ligne B	124	967	1 141	942	99	0	-124	
Réseau tramway	2 007	2 177	1 242	224	226	12	-1 995	-99,4%
Voie du canal St Martory	529	544	75	65	81	0	-529	
AMLA 52 m				1 126	2 120	2 370	2 370	
Linéo 3				340	646	938	938	
Linéo 5						97	97	
TAE						1 520	1 520	
Téléporté Oncopole Rangueil UPS (devenu TUS aérotram)	33	135	66	228	352	218	185	560,6%
Bus en site propre RD 120 PORTET		164	113				0	
Liaison multimodale sud-est	0	0	0				0	
Total mandats	4 985	5 775	4 400	3 953	4 000	5 366	381	7,6%
AMO desserte Parc des Expositions	3	6	23	0	7	0	-3	
AMO Parcs Relai en élévation		0	292	17	112	0	0	
AMO exploitation ligne A à 52 m		0	172	478	0		0	
AMO P+r Sicoval				0	0	8	8	
AMO TAE				475	1 454	2 456	2 456	
AMO Linéo 3						21	21	
AMO Connexion Ligne B						77	77	
Traitement demandes de travaux des tiers	58	57	59	56	57	57	-1	-1,7%
Total missions AMO (marchés confiés à la Tisséo Ingénierie)	61	63	546	1 026	1 630	2 619	2 558	
Régie intéressée exploitation parking Marengo		0	255	302	76	0	0	
Autres produits	519	23	612	252	129	212	-307	-59,2%
Total chiffre d'affaires	5 565	5 862	5 813	5 535	5 835	8 197	2 632	47,3%

Source : CRC, d'après les rapports de gestion de Tisséo Ingénierie

Cette augmentation du chiffre d'affaires s'est vérifiée plus nettement en 2017, avec une hausse de 25 % par rapport à 2016, grâce aux nouveaux projets qui ont été confiés à Tisséo Ingénierie avec la signature des trois mandats supplémentaires : la troisième ligne de métro et la ligne aéroport express, la connexion ligne B et le parc relai Basso Cambo. Les missions effectuées au titre de la seule troisième ligne de métro TAE (que ce soit au titre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou du mandat) ont généré, en 2017, un chiffre d'affaires de 3,97 M€, soit près de la moitié du chiffre d'affaires total de Tisséo Ingénierie sur cet exercice.

La hausse du chiffre d'affaires est, entre 2016 et 2017, plus que proportionnelle à la progression des dépenses de Tisséo Ingénierie au titre des mandats. Plus globalement sur la période, l'enchaînement des missions confiées à Tisséo Ingénierie lui assure une rémunération minimale, y compris en période de creux d'activité, afin d'assurer la pérennité de la structure et, selon le PDG, « d'utiliser les compétences de Tisséo Ingénierie à bon escient en fonction du stade d'avancement de chaque projet décidé par Tisséo Collectivités, d'où des interventions dans le cadre de mission d'AMO en phase d'études préliminaires ou dans le cadre des mandats en phases pré-opérationnelle et opérationnelle des projets ».

tableau 14 : Dépenses annuelles de Tisséo Ingénierie au titre des mandats et rémunération annuelle

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Dépenses annuelles facturées au titre des mandats (hors rémunération Tisséo Ingénierie)	78 593	144 542	89 722	43 687	30 464	74 847	461 855
Rémunération Tisséo Ingénierie annuelle issue des mandats (HT)	4 788	6 327	4 450	4 045	3 813	5 675	29 098
Rémunération Tisséo Ingénierie annuelle TTC	5 727	7 567	5 339	4 854	4 575	6 810	34 872
Rémunération Tisséo Ingénierie TTC en % des dépenses annuelles	7,3%	5,2%	6,0%	11,1%	15,0%	9,1%	7,6%

Source : CRC, d'après les rapports de gestion de Tisséo Ingénierie

La convention de régie intéressée pour l'exploitation du parking Marengo ayant été résiliée par Toulouse métropole, plus aucune rémunération n'est à percevoir à ce titre depuis 2017.

Les autres produits, qui, de 2012 à 2016, n'intégraient que le remboursement de salaires et charges de personnel mis à disposition de Tisséo Collectivités, comprennent depuis 2017 l'intéressement contractuel lié au mandat de la troisième ligne de métro, d'où la hausse observée entre 2016 et 2017.

3.3.1.2. Des charges de sous-traitance pesant sur la valeur ajoutée

Les charges externes ont été multipliées par plus de trois sur la période sous revue, soit une hausse de 1,9 M€ qui repose essentiellement sur celle des charges de « sous-traitance AMO » dont la croissance subite en 2016 s'explique par la sous-traitance opérée par Tisséo Ingénierie sur le marché d'AMO confié pour la réalisation des études préliminaires de la troisième ligne de métro TAE.

tableau 15 : Évolution des charges externes (2012-2017)

en milliers d'euros	2012	2013	2014			2015			2016			2017	Evol° en VA	Evol° 2012-2017
	Total	Total	Smat	Parking	Total	Smat	Parking	Total	Smat	Parking	Total	Total		
Fournitures et matériel	74	70	58	32	90	52	36	88	46	14	61	56	-18	-24,3%
Formation et sous-traitance	40	44	100	6	106	214	2	216	566	-	566	1829	1789	4472,5%
Locations	81	102	97	0	97	115	0	115	115	-	115	118	37	45,7%
Charges locatives	11	15	11	0	11	11	-	11	15	-	15	11	0	0,0%
Entretien et réparations	104	91	110	32	142	113	29	142	122	10	132	138	34	32,7%
Assurances	63	67	71	12	83	80	13	94	91	3	94	118	55	87,3%
Documentation et colloques	13	14	17	0	17	15	-	15	14	-	14	19	6	46,2%
Personnel extérieur	15	10	6	0	6	-	-	-	1	-	1	53	38	253,3%
Honoraires	218	219	203	3	206	96	3	99	84	1	85	242	24	11,0%
Publicité et cotisations	80	86	96	2	98	89	3	92	95	1	96	103	23	28,8%
Déplacements et missions	43	45	53	0	53	30	0	30	54	-	54	45	2	4,7%
Téléphone et frais postaux	74	70	64	0	64	52	0	52	49	1	50	36	-38	-51,4%
Services bancaires	19	16	7	1	8	8	1	8	4	0	4	1	-18	-94,7%
Total charges externes	834	849	893	88	981	875	87	962	1 257	31	1 288	2 768	1 934	231,9%

Hors sous-traitance, neutralisée par sa refacturation à Tisséo Collectivités, la progression des charges externes s'explique par celle des charges d'honoraires, notamment entre 2016 et 2017, Tisséo Ingénierie ayant eu recours à divers prestataires extérieurs pour l'assister non seulement sur les fonctions support (RH), mais également dans ses missions d'AMO⁴¹.

3.3.2. Les dépenses de personnel

Les charges de personnel représentent une part prépondérante des dépenses de la société : 4,2 M€ soit 71 % des charges d'exploitation en 2016, et 4,5 M€ soit 61 % des charges d'exploitation en 2017⁴². Après une hausse significative en début de période, ces charges ont observé une diminution, accentuée en 2016 notamment suite au départ à la retraite de deux salariés, avant de retrouver en 2017 leur niveau de 2014 du fait des embauches réalisées fin 2017 et de l'imputation de l'intéressement des salariés en « autres charges de personnel ».

La rémunération brute chargée s'établit en 2016 en hausse de 6,4 % par rapport à 2012, en dépit d'une diminution du nombre d'ETP de 3,7 % sur la période.

L'évolution divergente des effectifs et de la masse salariale s'explique notamment par une augmentation de la proportion de directeurs et de cadres (+ 4,6 points)⁴³, et par une progression sensible du salaire moyen des directeurs (+ 16,6 %).

⁴¹ 0,079 M€ pour les missions d'assistance RH en matière de recrutement, 0,044 M€ d'honoraires pour une mission d'assistance à l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur la rédaction des DCE pour le projet TAE, 0,056 M€ d'honoraires divers d'accompagnement en management.

⁴² Si l'on considère l'ensemble des charges de personnel à savoir les salaires, les charges sociales et le coût du personnel extérieur.

⁴³ La proportion des directeurs et cadres est passée de 60,3 % en 2012 à 64,9 % en 2016.

tableau 16 : Évolution de la rémunération brute chargée par catégorie de salariés

	2012	2013	2014	2015	2016	Evol°
Directeurs	866 432	925 462	1 069 724	1 022 459	1 158 267	33,7%
Cadres	2 070 719	2 479 636	2 314 618	2 218 353	2 122 003	2,5%
Agents de maîtrise	652 113	663 885	788 791	801 314	755 166	15,8%
Employés	424 638	442 029	339 174	298 738	235 487	-44,5%
Total	4 013 902	4 511 012	4 512 308	4 340 865	4 270 922	6,4%

Source : Tisséo Ingénierie

tableau 17 : Évolution des ETP

	2012	2013	2014	2015	2016	Evol°
Directeurs	5,95	5,87	7,25	6,42	6,82	14,6%
Cadres	26,41	30,7	29,84	28,38	26,7	1,1%
Agents de maîtrise	11,85	11,8	14,79	15,6	13,52	14,1%
Employés	9,42	7,38	6,64	6,1	4,6	-51,2%
Total ETP	53,63	55,75	58,53	56,5	51,64	-3,7%

Source : Tisséo Ingénierie

tableau 18 : Évolution du salaire moyen brut chargé par ETP

	2012	2013	2014	2015	2016	Evol°
Salaire moyen/ ETP de directeur	145 619	157 660	147 548	159 262	169 834	16,6%
Salaire moyen/ ETP de cadre	78 407	80 770	77 568	78 166	79 476	1,4%
Salaire moyen/ ETP agent de maîtrise	55 031	56 261	53 333	51 366	55 855	1,5%
Salaire moyen/ ETP employé	45 078	59 896	51 080	48 973	51 193	13,6%
Salaire moyen/ ETP total	74 844	80 915	77 094	76 829	82 706	10,5%

Source : Tisséo Ingénierie

S'agissant des directeurs, les rémunérations sont très hétérogènes, avec des écarts qui ne semblent pas fondés sur l'expérience. À titre d'exemple un directeur de service perçoit un salaire (hors primes) plus élevé que le directeur de la société alors que ses responsabilités sont nettement moindres et son expérience n'est pas plus significative. Le PDG précise en réponse que le directeur de la société est le seul bénéficiaire d'une prime sur l'atteinte d'objectifs annuels.

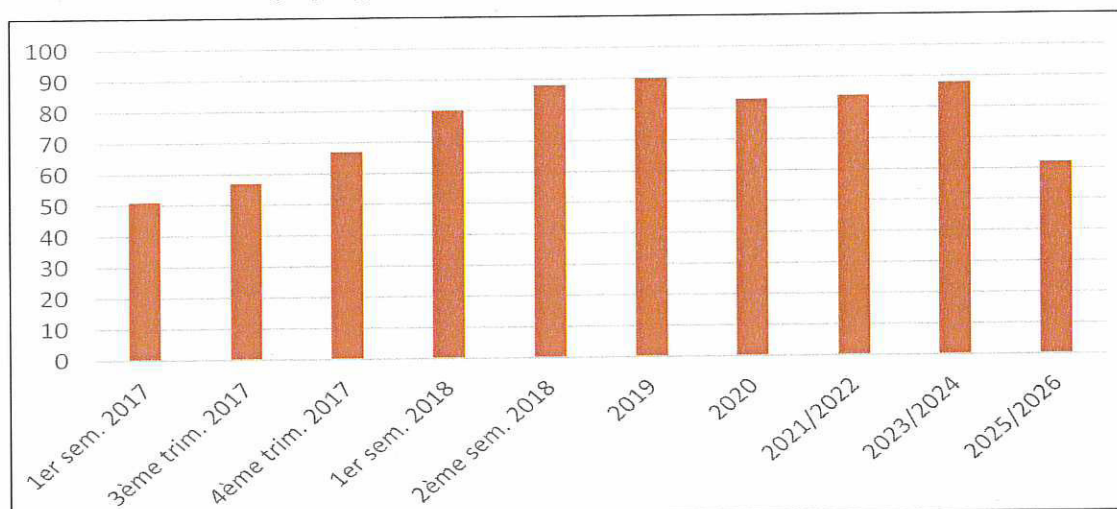
tableau 19 : Salaires des directeurs de Tisséo Ingénierie en 2017

Fonction	Ancienneté au 01/01/2017	Age en 2017	Salaire brut (hors primes) au 01/12/2017	Salaire moyen
Directeur société	0	49	121 200	
Chargé de mission	28	62	88 827	
Directeur de service	9	41	66 534	84 318
Directeur de service	28	55	67 447	
Directeur de service	3	41	75 016	
Directeur de service	18	49	90 543	
Directeur de service	4	53	122 050	

Source : Tisséo Ingénierie

Ces dépenses ont amorcé une croissance en 2017 avec le recrutement de six collaborateurs supplémentaires en septembre pour assurer les missions prévues dans le cadre des nouveaux mandats. Considérant la reprise d'activité soutenue et les perspectives de croissance avec un pic attendu vers 2019/2020⁴⁴, Tisséo Ingénierie a prévu de procéder à de nombreux recrutements qui devraient porter le nombre de salariés à 90 en 2019.

graphique 2 : Évolution prévisionnelle des effectifs



Source : PV CA 11 décembre 2017

3.4. Le financement des investissements

Dès lors que Tisséo Ingénierie réalise les infrastructures de transports en commun au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités, elle ne porte pratiquement pas de dettes financières et ne possède, en actifs immobilisés, que ses biens propres (immeubles, véhicules, matériel de bureau et équipements informatiques pour l'essentiel). Le financement des investissements repose exclusivement sur les financements apportés par Tisséo Collectivités en remboursement des dépenses payées par Tisséo Ingénierie, auxquels viennent s'adjoindre les avances trimestrielles qui, en 2016 s'élevaient à 10,613 M€⁴⁵.

Le fonds de roulement est faible au regard de l'activité de la structure.

L'équilibre financier et bilantiel de la structure repose sur le pilotage du besoin en fonds de roulement, toutes les opérations d'investissement et leur financement étant inscrites en créances et dettes.

⁴⁴ Un premier pic en termes d'effectifs devrait être atteint vers 2019, avec les phases travaux de la ligne A du métro, le téléphérique urbain sud, le Linéo 5, le parc relais Basso Cambo, associées à la fin des phases études de la 3^{ème} ligne et de la connexion ligne B (CLB), ainsi que la préparation des phases chantiers sur ces deux projets. Par ailleurs, l'estimation attendue à terme sur le projet de 3^{ème} ligne de métro est comprise entre 55 et 65 collaborateurs (Tisséo Ingénierie, AMO et partenaires externes). Les années les plus hautes en termes de personnel sur le projet de 3^{ème} ligne de métro, se situent en 2023/2024, avant la mise en service. À ces effectifs se rajoutent les équipes de la CLB (estimées à 9 ETP minimum en interne à Tisséo Ingénierie).

⁴⁵ Tisséo Collectivités a décidé – par délibération n° D.2016.03.30.6.2 du comité syndical réuni le 30 mars 2016 – de verser à Tisséo Ingénierie une avance trimestrielle de 10,613 M€ pour le préfinancement des opérations en mandat de maîtrise d'ouvrage, évaluée trimestriellement sur la base des prévisions de budget annuel TTC, abondées d'un aléa de 2 %.

3.4.1. Le fonds de roulement

tableau 20 : Évolution du fonds de roulement (2012-2017)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol°
Capital social	3 075 300	3 075 300	3 075 300	3 075 300	3 075 300	3 075 300	-
Réserve légale	109 985	119 925	127 122	127 122	127 122	129 178	19 193
Réserves statutaires ou contractuelles	887 742	1 076 605	1 213 352	1 213 352	1 213 352	1 213 352	325 610
Report à nouveau	-	-	-	- 96 133	- 47 195	39 072	39 072
Résultat de l'exercice	198 803	143 944	- 96 133	48 938	88 322	575 053	376 250
Provisions réglementées	14 976	-	-	-	-	-	- 14 976
Capitaux propres	4 286 806	4 415 774	4 319 641	4 368 579	4 456 901	5 031 955	745 149
Amortissements	1 717 122	1 777 063	1 782 945	1 960 632	2 078 480	2 185 607	468 485
Provisions pour risques et charges	467 346	454 934	656 131	650 021	644 254	709 113	241 767
Ressources Propres	6 471 274	6 647 771	6 758 717	6 979 232	7 179 635	7 926 675	1 455 401
Emprunts/dettes auprès des établissements de crédit	1 875 053	-	-	-	-	-	- 1 875 053
Ressources stables (I)	8 346 327	6 647 771	6 758 717	6 979 232	7 179 635	7 926 675	- 419 652
Actif immobilisé brut (emplois stables) (II)	2 795 341	3 032 581	3 029 172	3 048 546	3 082 865	3 149 701	354 360
Fonds de roulement net global (I-II)	5 550 986	3 615 190	3 729 545	3 930 686	4 096 770	4 776 974	- 774 012

La légère progression des actifs immobilisés bruts sur la période (+ 0,35 M€), mise en regard de celle, relativement analogue, des amortissements afférents (+ 0,46 M€), a engendré une certaine stabilité des immobilisations nettes, sans dégradation du niveau de vétusté de l'actif.

Cet actif immobilisé est financé par des ressources stables dont la diminution s'explique par le fait qu'au 31 décembre 2012, année de passage de Tisséo Ingénierie de SEM en SPL, les soldes créditeurs de deux comptes bancaires ont été classés au passif du bilan pour un montant de 1,87 M€. L'absence de recours à l'emprunt sur la période a été permise par un accroissement des ressources propres (+ 1,45 M€), reposant :

- pour moitié sur la hausse des capitaux propres suite à la hausse sensible du résultat entre 2016 et 2017 et à celle des réserves (dont le montant s'établit à 1,35 M€ en 2017), conséquence de l'accumulation des résultats générés par Tisséo Ingénierie depuis sa création ;
- pour un tiers sur la hausse des amortissements évoquée ci-dessus.

Le capital social, qui représente, selon les exercices, 40 à 50 % des ressources stables, est resté inchangé sur la période (3,075 M€⁴⁶).

Le fonds de roulement, en croissance tendancielle depuis 2013, s'établit à 4,77 M€ en 2017. En particulier, les réserves accumulées en période de forte activité ont, selon le PDG, vocation à permettre à Tisséo Ingénierie d'absorber les phases creuses d'activité, à l'instar de celle observée entre 2014 et 2016. En pratique, compte tenu de l'ajustement permanent de la rémunération de Tisséo Ingénierie à ses besoins, ces réserves n'ont jamais été sollicitées sur la période sous revue. Au contraire, elles ont été abondées. Le maintien d'un tel niveau de réserve est aussi inutile que coûteux compte tenu de la structure patrimoniale de la société, et des relations entretenues avec Tisséo Collectivités.

⁴⁶ Soit 20 100 actions de 153 € chacune entièrement libérées.

Le PDG justifie ce niveau de réserve par une « approche prudentielle » visant à « pallier un risque de baisse conséquente et durable de l'activité de Tisséo Ingénierie ». Il précise que « si jusqu'à présent la feuille de route de Tisséo Collectivités, seul client de Tisséo Ingénierie, permet de confier un niveau suffisant d'activité, il n'est pas définitivement acquis que le niveau d'investissements permette de stabiliser la configuration actuelle sur le long terme, les actionnaires et administrateurs souhaitant alors conserver des moyens au sein de la société permettant de faire face à des restructurations ».

3.4.2. Le besoin en fonds de roulement

L'ensemble des engagements comptables pris par le mandataire (Tisséo Ingénierie) pour ordre et pour compte du mandant (Tisséo Collectivités) sont inscrits dans la comptabilité du mandataire en dettes et créances.

L'enregistrement des opérations des mandats apparaît à l'actif circulant du bilan de la société sous la rubrique « autres créances » (pour un montant représentant le total net des dépenses, déduction faite des demandes de remboursement de dépenses constatées à la clôture de l'exercice).

tableau 21 : Évolution du besoin en fonds de roulement (2012-2017)

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol ^o
Stocks et en-cours (valeur nette)	190 000	190 000	190 000	190 000	190 000	-	- 190 000
Créances	30 576 179	45 509 876	7 297 512	5 332 190	2 398 456	14 603 746	- 15 972 433
<i>dont créances sur le SMTC</i>	<i>20 103 408</i>	<i>28 237 335</i>	<i>5 565 090</i>	<i>4 109 170</i>	<i>1 379 349</i>	<i>9 239 507</i>	<i>- 10 863 901</i>
Comptes de régularisation - Charges constatées d'avance	23 776	22 934	25 466	22 864	14 612	24 397	621
Actif circulant (III)	30 789 955	45 722 810	7 512 978	5 545 054	2 603 068	14 628 143	- 16 161 812
Avances et acomptes reçus sur commandes en cours	1 848 000	1 848 000	1 848 000	1 848 000	8 000	1 765 246	- 82 754
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	11 640 082	8 535 897	5 585 456	4 165 160	1 474 351	7 917 546	- 3 722 536
Dettes fiscales et sociales	1 696 825	1 567 018	1 356 648	1 436 545	1 306 997	2 329 270	632 445
Dettes diverses	39 342 557	45 306 501	20 331 615	13 599 538	8 471 559	2 889 845	- 36 452 712
<i>dont dettes envers le SMTC</i>	<i>30 683 123</i>	<i>29 126 827</i>	<i>20 304 091</i>	<i>13 564 812</i>	<i>8 469 829</i>	<i>2 878 333</i>	<i>- 27 804 790</i>
Comptes de régularisation - Produits constatés d'avance	-	-	-	53 512	15 308	300 510	300 510
Dettes circulantes (IV)	54 527 464	57 257 416	29 121 719	21 102 755	11 276 215	15 202 417	- 39 325 047
Besoin en fonds de roulement (III-IV)	- 23 737 509	- 11 534 606	- 21 608 741	- 15 557 701	- 8 673 147	- 574 274	23 163 235

Les dettes envers Tisséo Collectivités représentent 60 % des dettes de Tisséo Ingénierie et 80 % des dettes diverses, c'est-à-dire hors avances, acomptes, dettes fournisseurs et dettes fiscales. Ces dettes diverses intègrent :

- l'avance de trésorerie de Tisséo Collectivités au titre des mandats ;
- les avances de trésorerie entre les différentes opérations confiées en mandat, dont la contrepartie se trouve en autres créances, à l'actif du bilan ;
- les recettes du parking Marengo encaissées pour le compte de Toulouse Métropole dans le cadre de la régie intéressée, déduction faite des recettes reversées à la DGFIP.

Les créances envers Tisséo Collectivités représentent en moyenne 65 % des créances de Tisséo Ingénierie. Les autres créances concernent :

- les créances sur Toulouse Métropole pour la facturation des prestations de Tisséo Ingénierie dans le cadre du contrat de régie intéressée pour l'exploitation du parking Marengo ;
- les créances sur facturation des abonnements du parking Marengo pour le compte de Toulouse Métropole ;
- les créances sur l'État et les organismes sociaux ;
- les avances de trésorerie entre les différentes opérations confiées en mandat, dont la contrepartie se trouve en autres dettes, au passif du bilan.

tableau 22 : Détail des créances projet (en cumulé)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Avances aux fournisseurs du projet	5 397 087	4 428 548	2 249 937	2 445 147	3 285 758	5 901 039
Autres dépenses du projet	1 854 958 026	1 979 773 119	2 056 045 404	2 092 427 095	2 117 002 801	2 177 036 903
Rémunération Tisséo Ingénierie	71 283 353	77 610 461	82 060 003	85 802 922	89 917 756	95 592 436
TVA sur le projet	358 001 669	379 937 218	396 455 894	404 677 204	410 185 853	423 518 569
Total cumulé des dépenses TTC (a)	2 289 640 135	2 441 749 346	2 536 811 238	2 585 352 368	2 620 392 168	2 702 048 947
Demandes de remboursements transmises à Tisséo Collectivités (b)	2 277 861 078	2 427 691 898	2 531 317 558	2 581 268 624	2 619 012 820	2 694 422 205
Factures non encore demandées en remboursement (c) = (a-b)	11 779 057	14 057 448	5 493 680	4 083 744	1 379 348	7 626 742
Créances sur le mandant (d) (demandes de remboursement non encore payées par Tisséo Collectivités)	8 324 351	14 179 888	71 410	25 426	0	1 612 765
Total créances sur Tisséo Collectivités (c+d)	20 103 408	28 237 336	5 565 090	4 109 170	1 379 348	9 239 507

Le besoin en fonds de roulement était fortement négatif en début de période, Tisséo Ingénierie détenant un stock de dettes circulantes (54,5 M€) supérieur de 40 % à son actif circulant qui s'établissait alors à 30,5 M€.

En recouvrant ses créances plus rapidement qu'elle ne s'acquittait de ses dettes, Tisséo Ingénierie générant ainsi, par le seul cycle d'exploitation lié à l'exécution des mandats, un besoin en fonds de roulement négatif de 23,7 M€ venant abonder d'autant la trésorerie qui s'élevait, au 31 décembre 2012, à 29,2 M€.

Sur la période, les dettes circulantes de Tisséo Ingénierie ont diminué de près de 40 M€ alors que son actif circulant ne reculait que de 16 M€.

Cette diminution des dettes circulantes s'explique par une meilleure gestion des délais de paiement fournisseurs⁴⁷ et par la diminution des niveaux d'avances consenties par Tisséo Collectivités (avec des remboursements par Tisséo Ingénierie effectués sur 2015 et 2016) et par la consommation de ces avances en fin d'année.

Le besoin en fonds de roulement est donc mécaniquement devenu moins négatif et sa contribution à la trésorerie s'est amoindrie de près de 23 M€.

⁴⁷ Le délai moyen de règlement des fournisseurs projet est de 29 jours. Les retards par rapport à ce délai moyen correspondent aux suspensions de paiement liées à l'attente de documents contractuels manquants et aux délais d'instruction des litiges.

3.4.3. La trésorerie

Le niveau de trésorerie n'est pas préoccupant pour autant puisqu'il s'établit à 5,35 M€ 2017. Cette trésorerie recouvre à la fois la trésorerie propre de Tisséo Ingénierie et l'avance consentie par Tisséo Collectivités utilisée au titre du préfinancement des dépenses.

tableau 23 : Évolution de la trésorerie (2012-2017)

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol° en VA
Trésorerie	29 288 495	15 149 796	25 338 286	19 488 387	12 769 917	5 351 248	- 16 518 578
Trésorerie active (<i>disponibilités</i>)	2 097 884	11 945 698	21 312 948	15 442 921	10 228 683	1 953 776	8 130 799
Trésorerie passive (VMP)	27 190 611	3 204 099	4 025 340	4 045 466	2 541 236	3 397 473	- 24 649 375

La trésorerie « passive » a fortement diminué entre 2012 et 2013 et oscille depuis lors entre 2,5 M€ et 4 M€.

Cette rupture entre 2012 et 2013 s'explique par une évolution des modalités de gestion.

En 2012, le financement des projets était assuré par une avance permanente de 31 M€ consentie par Tisséo Collectivités. Les disponibilités temporaires sur l'avance étaient systématiquement placées et Tisséo Ingénierie disposait d'une convention de gestion de trésorerie auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les produits financiers ainsi dégagés revenaient à Tisséo Collectivités dans le cadre des produits affectés aux mandats.

En 2013, le financement des projets était toujours assuré par l'avance permanente de 31 M€, mais les disponibilités temporaires sur l'avance n'ont pu être placées que sur le premier semestre. En effet, le contexte monétaire s'étant fortement dégradé, les rendements sont devenus quasi nuls et les Fonsicav ont été dissoutes en juillet 2013, d'où une baisse très marquée de la trésorerie en valeurs mobilières de placement. La convention de gestion de trésorerie auprès de la CDC a pris fin le 6 août 2013. Par ailleurs, Tisséo Collectivités, à compter de fin 2013, a souhaité que Tisséo Ingénierie ne place plus les excédents de trésorerie dont elle dispose au titre des avances consenties.

Depuis début 2014, la trésorerie passive n'est plus constituée que de la trésorerie propre à Tisséo Ingénierie placée sur Livret B. La baisse observée en 2016 s'explique notamment par le remboursement, par Tisséo Ingénierie à Tisséo Collectivités, de l'avance perçue au titre de la rémunération du projet de prolongement de la ligne B (soit 2 210 208 € TTC) suite à l'abandon du projet.

La trésorerie active a été multipliée par sept entre 2012 et 2015, passant de 2,09 M€ à 15,4 M€, avant de se contracter pour s'établir à 1,9 M€ en 2017.

Elle se répartit également entre la trésorerie des projets et la trésorerie de Tisséo Ingénierie. Cette dernière est relativement stable sur la période. L'évolution de la trésorerie active est liée au niveau d'avance consentie par Tisséo Collectivités pour l'exécution des mandats, à l'avancement des projets (dettes fournisseurs) et aux délais de remboursement des dépenses par Tisséo Collectivités.

La hausse de trésorerie active entre 2012 et 2013 s'explique principalement par l'effet de l'arrêt des placements, partiellement compensé par une hausse des créances sur Tisséo

Collectivités et une diminution des dettes fournisseurs. En 2014, la baisse d'activité a généré une baisse de la consommation de l'avance permanente de Tisséo Collectivités, d'où une augmentation de la trésorerie active sous mandat.

À compter de 2014, la trésorerie active sur les projets a diminué consécutivement à l'ajustement du niveau de l'avance versée par Tisséo Collectivités aux besoins de préfinancement⁴⁸ : 31 M€ en 2014, 17 M€ en 2015, 11 M€ en 2016 et 14 M€ en 2017.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de Tisséo Ingénierie n'est pas préoccupante. Le chiffre d'affaires de la structure a été, sur la période sous revue, et malgré une période de moindre activité, conforté suite à la diversification des missions de Tisséo Ingénierie, que ce soit la gestion éphémère du parking Marengo ou, de manière plus substantielle, l'augmentation des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage assurées pour Tisséo Collectivités en complément des missions sous mandat.

Cette diversification des sources de rémunération de Tisséo Ingénierie préserve l'équilibre financier de la société et assure sa pérennité. Les avances de Tisséo Collectivités, antérieurement octroyées largement et de façon très anticipée, ce qui permettait à Tisséo Collectivités de placer ses liquidités, sont désormais calculées au plus juste de manière à assurer à Tisséo Ingénierie un niveau de trésorerie suffisant.

⁴⁸ En 2014, le financement des projets est assuré par une avance de 31 M€ consentie par Tisséo Collectivités. Par délibération n° D.2014.05.28.5.2 du comité syndical réuni le 28 mai 2014, Tisséo Collectivités a décidé de modifier le mode de versement des avances à Tisséo Ingénierie par la mise en place d'une avance trimestrielle par mandat : ces avances sont évaluées sur la base des prévisions de budget annuel par opération, abondées d'un aléa de 2 %. Tous les mois, Tisséo Ingénierie présente à Tisséo Collectivités un relevé de dépenses, avec justificatifs à l'appui, et Tisséo Collectivités reverse à Tisséo Ingénierie la somme correspondant à ce relevé par mandat, afin de reconstituer le niveau de l'avance sur 3 mois glissants. En pratique, en 2014, le montant total de l'avance trimestrielle a été évalué à 29 M€. Tisséo Collectivités a cependant consenti le maintien de l'avance permanente de 31 M€, laquelle a été répartie par Tisséo Ingénierie entre les différents mandats à hauteur de 29 M€, le reliquat de 2 M€ restant disponible dans les comptes de Tisséo Ingénierie jusqu'au 31/12/2014. À ces 29 M€ sont cependant venus s'ajouter les mandats Téléporté et RD120 Portet, conformément aux délibérations du comité syndical de Tisséo Collectivités, en date des 30/05/2013 et 12/12/2013, emportant une avance de trésorerie répartie comme suit : 1 150 k€ pour le mandat Téléporté, 850 k€ pour le mandat RD120 Portet. Compte tenu de la suspension de ces deux opérations, les dépenses réalisées sur 2014 ont été financées par ces avances, et Tisséo Ingénierie n'a pas demandé de versement complémentaire pour les reconstituer à leur niveau initial.

ANNEXES



Note interne

Contrat unique de maîtrise d'œuvre 3^{ème} ligne

Position potentiellement dominante d'un groupement candidat, abus



CONFIDENTIEL
Note Interne

Toulouse le :	mardi 3 octobre 2017
De la part de :	
A l'attention de :	Francis Grass / Philippe Buchberger

OBJET DE LA NOTE : Contrat unique de maîtrise d'œuvre 3^{ème} ligne – position potentiellement dominante d'un groupement candidat, abus.

I. L'abus de position dominante

La notion de position dominante bénéficie d'une définition jurisprudentielle bien établie.

« La position dominante concerne une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses clients, et finalement, des consommateurs. »

La position dominante peut-être collective lorsqu'il est établi que les entreprises « ont, ensemble, notamment en raison des facteurs de corrélation existant entre elles, le pouvoir pour adapter une même ligne d'action sur le marché et d'agir dans une mesure appréciable indépendamment des autres concurrents, de leur clientèle et, finalement, des consommateurs »¹.

3 CONDITIONS POUR CARACTERISER L'ABUS :

- L'effective existence d'une position dominante.

C'est-à-dire une entreprise ou un groupe d'entreprises qui dispose du pouvoir, sur un secteur économique donné, tel que défini ci-dessus.

- ⇒ Dans le cas qui nous occupe, il semble que cette position soit démontrable.

- L'exploitation abusive de cette position.

Détenir la puissance économique de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective n'est évidemment pas suffisant pour caractériser un abus, ceci n'étant pas répréhensible en soi.

L'abus sera caractérisé notamment s'il y a exploitation de cette position dominante.

Ici, deux types d'exploitation sont à distinguer :

- ⇒ Les abus illicites par eux-mêmes (qui contreviennent à une définition juridique²) : conditions de ventes discriminatoires, ventes liées, refus de vente, rupture de relations commerciales établies au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées, etc.
- ⇒ Les comportements qui ne sont abusifs que parce que l'entreprise ou le groupe d'entreprises occupent une position dominante : c'est le cas de la pratique du dénigrement³ (discrets des concurrents), pratique de l'éviction des concurrents, de prix prédateurs, prix discriminatoires⁴, offre de couplage, etc.

Ne sont considérés à jour que les documents disponibles dans le Système Informatique
© Ce document est la propriété de la SMAT, il ne peut être reproduit ou communiqué sans son autorisation
Note Interne
08/03/10



CONFIDENTIEL Note Interne

Ici, il est à considérer la décision de deux acteurs majeurs du secteur de se grouper : licite en tant que tel, un tel comportement serait-il répréhensible car les deux entreprises occupent une position dominante sur le marché ?

La réponse ne peut être catégorique, elle s'appréciera en fonction des analyses poussées de parts de marché détenu, de contenu des offres remises notamment au regard de la politique de prix appliquée, de l'état de la concurrence sur l'appel d'offres de MOE de la troisième ligne.

Il peut en revanche être affirmé que ceci peut être soutenu si un candidat évincé arrive à démontrer que ce groupement avait pour seul but l'éviction des concurrents.

- Objet ou effet restrictif de concurrence sur un marché.

En effet, seule une atteinte sensible à la concurrence peut caractériser une pratique anticoncurrentielle. De plus, l'exploitation abusive doit être réalisée par l'utilisation de la position dominante (lien de causalité : l'entreprise est dans une position dominante, elle l'exploite cette situation).

Conclusion :

- Si une tentative des deux grandes entreprises en question est d'abuser d'une position dominante (qu'il faudrait démontrer : savoir-faire, part de marché etc.), la réunion des trois conditions ne pourra être constatée qu'après remise des offres voire dans le cadre de l'exécution du contrat si le groupement en était titulaire.
- Dans le cadre de la mise en place de ce groupement et dans l'exécution potentielle du contrat, ce sont les relations imposées ou non aux sous-traitants qui pourront également caractériser un abus de position dominante en réunissant les trois conditions susvisées.

II. Risques : la responsabilité du Maître d'ouvrage

Dans le cas d'espèce, la responsabilité du Maître d'ouvrage sera regardée sous deux aspects :

- Son respect des règles applicables à la commande publique.

Parmi celle-ci, l'obligation d'allotissement sauf à pouvoir justifier de raisons objectives et raisonnables de l'impossibilité de se faire (imbrication trop étroite des prestations par exemple, rendant les prestations impossible à distinguer, incapacité de Maître d'ouvrage d'assurer la coordination, les interfaces étant trop complexes voire impossibles, recours aux marchés globaux – pas le cas d'espèce, etc.).

Ce qui n'est ici clairement pas le cas, puisque un allotissement géographique ou par « objet » (linéaire et stations par exemple) avait été préconisé par la direction juridique. Outre ladite obligation d'allotissement, les scénarii privilégiant un découpage permettait de garder une certaine indépendance lors de l'exécution. Dans le scénario choisi, le Maître d'ouvrage n'aura d'autres choix que de faire avec le seul groupement titulaire du marché pour la réalisation de l'entièreté de la ligne.

Sur le plan technique, les exceptions au principe d'allotissement font l'objet d'une appréciation stricte, si bien que les hypothèses dans lesquelles un Maître d'ouvrage pourra solliciter sereinement un marché non alloti sont très limitées. Le juge administratif exclut qu'il puisse exister un risque que l'allotissement du marché rende son exécution techniquement difficile lorsque les contraintes invoquées par le pouvoir adjudicateur (contraintes de délais⁴, intervention sur sites occupés⁴, etc.) sont courantes dans le secteur d'activité concerné.



CONFIDENTIEL
Note Interne

Pour ce qui nous occupe ici, en cas d'accusation d'abus de position dominante, le groupement en question aura tôt fait de mettre en cause le choix du maître d'ouvrage, arguant du fait que ce choix les a conduit à un « mariage de fait » pour avoir l'assurance de travailler sur la troisième ligne de métro de Toulouse. De même un candidat évincé pourra remettre en cause ce choix du Maître d'ouvrage.

Nous rappellerons à toutes fins utiles que les deux sociétés dont il est question sont, pour l'une titulaire du marché d'Etudes Préliminaires, pour l'autre titulaire du marché Etudes Environnementales de l'opération.

Le « non » allotissement choisi et la forte connaissance du projet par ces deux seuls acteurs peut voir prospérer quelques arguments autour du thème « des jeux déjà faits ».

Ceci posé, les juges administratifs ayant vocation à contrôler l'action administrative, doivent veiller au respect du cadre légal dans lequel elle doit être mise en œuvre ; or le droit de la concurrence et en particulier les dispositions relatives aux pratiques anticoncurrentielles font partie du bloc de légalité.

Les règles de concurrence s'imposent aux pouvoirs publics non seulement quand ils assurent des prestations économiques mais également quand ils en supervisent l'organisation. Ce qui est bien notre cas ici.

A ce titre, le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'un acte détachable d'un contrat ou par le biais d'un référé préfectoral, peut contrôler la légalité de celui-ci au regard du droit de la concurrence et en prononcer l'annulation. C'est par ce mécanisme que peut être contrôlé, par exemple, l'allotissement retenu, une décision de refus ou d'acceptation de la candidature d'un groupement au motif que sa constitution violerait des règles de concurrence.

Il s'agit donc de mécanismes qui permettent de prévenir les risques d'ententes du fait des choix du pouvoir adjudicateur dans les modalités des procédures de passation des marchés publics.

- Suspicion ou détection d'un abus de position dominante

Il est de la responsabilité du Maître d'ouvrage que de signaler toute suspicion de tels agissements à la DIRECCTE. Ceci implique que nous soyons en capacité de détecter la réunion des trois conditions explicitées supra. Une connaissance fine du marché couplée à une réelle expertise dans l'analyse des offres sera préjugée pour une structure comme la nôtre. De même dans le cadre de l'exécution potentielle du contrat par des entreprises en position dominante, s'il n'appartient pas au Maître d'ouvrage d'endosser la responsabilité du groupement ni de pratiquer une quelconque ingérence, il conviendra de rester là aussi vigilant et de procéder aux signalements s'il y a matière.

Conclusion :

1. En cas de questions de la DIRECCTE – donc en CAO ou peu de temps après par questions orales ou écrites, la SMAT devra expliciter devant les élus :
 - l'allotissement choisi (un seul contrat), de sa pertinence et des justifications ayant présidées ce choix.
 - l'analyse des offres reçues et, le cas échéant, du non signalement d'une suspicion d'abus de position dominante si celle-ci pouvait être pressentie au travers de cette analyse.
2. En cas de recours de candidats évincés ou de référé préfectoral – donc post attribution, la SMAT devra répondre devant le magistrat :
 - de l'allotissement choisi.
 - d'une parfaite analyse des offres reçues et du non signalement d'une suspicion d'abus de position dominante si celle-ci pouvait être pressentie au travers de cette analyse.

Ne sont considérés à jour que les documents disponibles dans le Système Informatique

© Ce document est la propriété de la SMAT, il ne peut être reproduit ou communiqué sans son autorisation

Note Interne
08/03/10

M4-P4 -

15/12/08



CONFIDENTIEL Note Interne

Le point 1., en cas de présence de la DIRECCTE à la CAO d'attribution dans un scénario tel que décrit (un seul contrat de MOE à attribuer, groupement en position dominante auquel nous envisageons l'attribution du marché de MOE, qui plus est titulaires des deux précédents contrats principaux de la 3^{ème} ligne avec exploitation ou non de cette position) est probable.

- ⇒ Risque de désaccord de la DIRECCTE avec mention sur le PV d'attribution de la CAO (avis consultatif), questionnement des élus, attribution compromise, réputation SMAT.

La probabilité de réalisation du point 2. est, à ce stade, très difficilement quantifiable. Il se matérialisera éventuellement lors de la réception des offres, de leurs analyses, de la réaction des concurrents évincés.

- ⇒ Risque principal : réputation SMAT, annulation de l'ensemble de la procédure, perte de temps très important.

ACTIONS PRECONISEES

La consultation étant maintenant en cours, il convient – a fortiori selon le scénario choisi (un seul contrat) que l'on connaît :

- Dès à présent de disposer des justifications nécessaires qui ont conduits au choix d'un seul contrat,
- A la réception des offres, d'être irréprochables sur l'analyse de celle-ci et d'en déduire toute action qui s'avérerait indispensable (alerte de DIRECCTE le cas échéant),
- En cas d'attribution à un groupement bénéficiant d'une position dominante sur le marché, vigilance dans le cadre de ses relations avec les sous-traitants.

¹ Cour de justice des communautés européennes, 31 mars 1998, Kali & Saltz ; Tribunal de première instance des communautés européennes, 25 mars 1999, Gencor

² Ils sont listés par l'article 420-2 du code de commerce, auxquels il faut ajouter toutes les pratiques communément relevées par la jurisprudence relative à la concurrence déloyale. Nous pouvons également utilement renvoyer aux dispositions de l'article 82 instituant la Communauté européenne.

ⁱⁱⁱ Arrêt n°890 du 18 octobre 2016 - Cour de cass. - Chambre commerciale, financière et économique.

* Exemple jurisprudentiel : Les sociétés Orange Réunion et Orange Mayotte considèrent que la société SKR occupe une position dominante sur le marché de détail de la téléphonie mobile à La Réunion entre autres. SRR abuserait de cette position dominante en pratiquant une « différenciation tarifaire abusive entre appels on net et appels off net » dans les offres proposées à ses clients, donnant ainsi « artificiellement d'Orange Réunion ainsi que d'Orange Mayotte l'image d'opérateurs particulièrement chers ». Cette pratique « consistant à développer artificiellement l'attractivité communautaire » du réseau de SRR, « dans des conditions incitant des consommateurs à se détourner de la concurrence alors même qu'ils ne coordonnent pas spontanément leurs choix » a été jugée abusive par l'Autorité de la Concurrence - décision du 13 juin 2014.

* CAA Bordeaux 1er octobre 2013, Syndicat national des entreprises du second œuvre (SNSO) c/ Département de la Gironde.

* CAA Marseille 24 février 2014, Côte d'Azur Habitat.

GLOSSAIRE

AMO	assistance à maîtrise d'ouvrage
BHNS	bus à haut niveau de service
CA	conseil d'administration
CAO	commission d'appel d'offres
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT	code général des collectivités territoriales
CHU	centre hospitalier universitaire
CJCE	Cour de justice de l'Union européenne
CRC	chambre régionale des comptes
CU	communauté urbaine
CUGT	communauté urbaine du Grand Toulouse
DCE	dossier de consultation des entreprises
DEUP	dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DSP	délégation de service public
DUP	déclaration d'utilité publique
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
ETP	équivalent temps plein
GC	génie civil
HT	hors taxes
M€	million d'euros
Md€	milliard d'euros
MOA	maîtrise d'ouvrage
MOE	maîtrise d'œuvre
MOP	loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée
PDG	président directeur général
PDU	plan de déplacements urbains
PTU	périmètre des transports urbains
PV	procès-verbal
RH	ressources humaines
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SEM	société d'économie mixte
SICOVAL	communauté d'agglomération du sud-est toulousain
SITPRT	Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine
SMAT	Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (devenue Tisséo Ingénierie)
SMTC	Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (devenu Tisséo Collectivités)
SPL	société publique locale
TAE	Toulouse aerospace express
TTC	toutes taxes comprises
VMP	valeurs mobilières de placement
VP	valeur projet
VRD	voirie et réseau divers

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 17 décembre 2018 de M. Francis Grass, président directeur général de Tisséo Ingénierie ;
- Réponse du 21 décembre 2018 de M. Jean-Michel Lattes, président de Tisséo Collectivités.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr



@crococcitanie



Société de la Mobilité
de l'Agglomération Toulousaine

Monsieur André PEZZIARDI
Président
Chambre Régionale des Comptes Occitanie
500 avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER Cedex 2

RAR n° LC 062 352 0301 8

N/Réf. : FG/PB/LC/IF/89774

Objet : Réponse aux observations définitives

Toulouse, le 17 DEC. 2018

Monsieur le Président,

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la société publique locale Tisséo Ingénierie au titre des exercices 2012 à 2017, vous m'avez adressé par une correspondance en date du 22 novembre 2018, le rapport d'observations définitives arrêté par la Chambre Régionale des Comptes Occitanie.

Les réponses que celui-ci appelle de la part de la société figurent dans le document joint, que je vous remercie de bien vouloir joindre au rapport d'observations définitives conformément à l'article L. 243-5 du Code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sincères salutations.

Francis GRASS
Président Directeur Général

P.J. : Réponse de Tisséo Ingénierie au rapport d'observations définitives



Société de la Mobilité
de l'Agglomération Toulousaine

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES OCCITANIE

**Réponse de Tisséo Ingénierie
au rapport d'observations définitives
délibéré le 10 septembre 2018**

A l'issue de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion de la Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (SMAT) / Tisséo Ingénierie ouverte le 29 novembre 2017, la Chambre Régionale des Comptes Occitanie a rendu ses observations définitives, après en avoir délibéré le 10 septembre 2018. Celles-ci ont été notifiées à Tisséo Ingénierie le 22 novembre 2018.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du Code des juridictions financières, Tisséo Ingénierie entend formuler les observations suivantes en réponse à ce rapport.

1/ - Une situation financière et opérationnelle satisfaisante

Il ressort de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion de Tisséo Ingénierie que sa situation financière est saine. La Chambre ne manque d'ailleurs pas de relever que la sincérité des comptes de la Société ne saurait être mise en doute. Cette situation résulte d'une gestion efficace et prospective de la Société.

Ainsi, parmi les nombreux éléments analysés par la Chambre, Tisséo Ingénierie souhaite plus particulièrement mettre en exergue que :

- Une anticipation de l'évolution du volume de l'activité, dans la période contrôlée, s'est traduite par des décisions stratégiques opportunes, en particulier la diversification de l'activité qui, tout en restant centrée sur son cœur de métier (préoccupation également partagée par Tisséo Collectivités), a permis non seulement de diversifier les sources de rémunération mais aussi de conserver le personnel hautement qualifié de la Société,
- La pérennité à moyen terme de la structure est assurée, même si les dirigeants de Tisséo Ingénierie restent résolument vigilants à maintenir cette situation, dans une logique de gestion responsable,
- Le calcul des avances de Tisséo Collectivités à Tisséo Ingénierie, dans le cadre du financement des investissements, est révélateur de cette gestion vertueuse et responsable des deniers publics,
- La masse salariale, bien qu'en augmentation, reste maîtrisée, dès lors que Tisséo Ingénierie doit assurer une parfaite adéquation de ses ressources humaines à ses besoins prévisibles, sur un secteur dans lequel le marché de l'emploi est en grande tension, les collaborateurs compétents et expérimentés ayant été pour beaucoup happés par les projets d'envergure du Grand Paris. Ici aussi, la Société restera vigilante afin de toujours conserver la maîtrise de sa masse salariale.

Plus globalement, la Société se félicite de l'appréciation largement positive de la Chambre sur la « *qualité des études et travaux de Tisséo Ingénierie* » (p.25).

2/ - Un système de gouvernance en amélioration constante

Il faut rappeler que la transformation de la SMAT en société publique locale (SPL), en mai 2012, était justifiée par la volonté de bénéficier de tous les avantages d'une structure dite « in house », au nombre desquels, notamment, la possibilité, pour les personnes publiques actionnaires de la Société de lui confier des marchés de prestations internes en la dispensant de mise en concurrence.

Ainsi, à grands traits, la transformation de la SMAT en SPL permettait notamment :

- De rendre davantage cohérente et efficace l'articulation et la gestion de nombreux mandats, pour certains anciens, qui concernaient plusieurs opérations confiées à la SMAT,
- De fluidifier et sécuriser les relations contractuelles entre la SMAT et Tisséo Collectivités,
- De clarifier les compétences et l'organisation des missions confiées à la SMAT, opérateur privilégié des collectivités actionnaires.

Immédiatement il importe d'indiquer que le dispositif « in house » est expressément prévu par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, codifiée à l'article L. 1411-12 du Code général des collectivités territoriales. Ainsi est-il parfaitement légal.

Dès lors la méfiance apparente et récurrente témoignée par la Chambre pour les structures « in house » en général – celle-ci indiquant fréquemment que l'attribution de contrats et mandats à Tisséo Ingénierie par Tisséo Collectivités l'a été sans mise en concurrence (ce qui est l'une des principales caractéristiques d'une relation « in house ») – n'est aucunement justifiée.

Dans ce cadre brièvement rappelé, quatre aspects du rapport appellent des commentaires particuliers de la part de Tisséo Ingénierie.

2-1/ - Des lourdeurs organisationnelles inhérentes au système « in house »

La mise en œuvre d'une SPL répondant aux critères « in house » définis par la loi exige, en contrepartie des avantages procurés par ce dispositif, le respect d'un certain nombre d'exigences qui peuvent parfois aboutir à complexifier, voire alourdir le fonctionnement de la structure.

Il s'agit d'exigences incontournables pour Tisséo Ingénierie et Tisséo Collectivités. En clair, il faut obligatoirement s'assurer que les critères du « in house » sont toujours remplis, en particulier celui tenant à l'exercice, par les personnes publiques actionnaires, d'un contrôle sur les décisions stratégiques et opérationnelles de la Société analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services.

Toutefois, à l'instar de la Chambre, Tisséo Ingénierie et Tisséo Collectivités ont pu constater que ce souci constant de garantir les conditions du contrôle analogue exigé par la loi pouvait parfois générer certaines lourdeurs organisationnelles. Ce constat a donc conduit Tisséo Ingénierie et Tisséo Collectivités à engager une réflexion pour optimiser le dispositif de gouvernance en place au niveau des outils de pilotage des projets. Celle-ci a notamment abouti, ainsi que le relève la Chambre, à la mise en place d'un Comité Opérationnel unique pour l'opération TAE/3^{ème} ligne de métro. Pour autant, il reste que ce projet comme d'autres projets d'aménagement et de construction d'envergure appellent un système renforcé de coordination, malgré un renchérissement des coûts, en raison des enjeux ou de leur caractère structurant et stratégique.

2-2/ - Une vigilance permanente quant au cadre d'intervention de Tisséo Ingénierie

Analysant l'objet social de la Société, la Chambre s'inquiète des risques de non-respect des principes et critères du « in house », au motif que l'objet social de Tisséo Ingénierie aurait été élargi postérieurement à sa transformation en SPL, celui-ci recouvrant, aux termes des statuts adoptés au mois de février 2014, les « *politiques de déplacement de ses collectivités* » et « *l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial de ses collectivités territoriales actionnaires* ». Cette observation ne se justifie cependant pas.

En premier lieu, il ne ressort pas du contrôle opéré par la Chambre sur la période considérée (2012-2017) qu'un projet, une mission ou une situation témoignerait d'une quelconque transgression des principes du « in house ». En particulier aucune mission n'a été confiée à Tisséo Ingénierie en dehors de sa mission principale, qui est son cœur de métier, à savoir la réalisation d'opérations s'inscrivant dans le cadre des politiques de déplacement.

En second lieu, et comme la Chambre le relève (p.17), le respect du cadre d'intervention « in house » est une préoccupation permanente, tant de Tisséo Ingénierie que de Tisséo collectivités.

Une vigilance continue s'exerce et s'exercera au quotidien pour que les missions confiées à Tisséo Ingénierie entrent pleinement et strictement dans le champ de son objet social, en s'articulant sans contestation possible autour de la politique des transports.

2-3/ - Des prestations de qualité, soumises à des aléas extérieurs

Dans la période contrôlée, la Chambre constate que plus de la moitié des principales opérations pilotées par Tisséo Ingénierie sous convention de mandat a respecté l'enveloppe prévisionnelle allouée, voire est restée en deçà.

Pour les opérations ayant dépassé l'enveloppe prévisionnelle, Tisséo Ingénierie – comme Tisséo Collectivités – ne peut que constater que des éléments extérieurs ont conduit, parfois très substantiellement, à modifier le périmètre de l'opération sous mandat. Ce constat est partagé par la Chambre.

Ces modifications de périmètre ou de consistance des projets, conséquences d'une approche différente des enjeux et des politiques de déplacement relevant de l'appréciation souveraine des instances démocratiques compétentes, n'appellent pas de commentaire particulier de Tisséo Ingénierie. La responsabilité de la Société, dans une telle situation, est de s'adapter et de rechercher toutes les solutions d'optimisation envisageables, afin de pouvoir mettre en œuvre de manière efficace le projet redéfini.

2-4/ - Des rémunérations de mandat variables, mais justifiées

La Chambre affirme que « *l'analyse des mandats ne permet (...) pas d'établir un lien de corrélation entre la complexité des opérations et le taux de rémunération de Tisséo Ingénierie* » (p.28).

Tisséo Ingénierie fait toutefois remarquer que le taux de rémunération, sur les opérations de grande envergure, sont plus que raisonnables. Le taux de rémunération de la Société pour le projet Toulouse Aerospace Express (TAE) est même considéré comme « *assez faible* » par la Chambre elle-même. Ceci excluant toute suspicion de largesse ou avantage injustifié consenti à Tisséo Ingénierie.

Par ailleurs, et surtout, Tisséo Ingénierie ne saurait laisser s'immiscer le doute que les remarques de la Chambre pourrait créer, sur le fait que la Société aurait été rémunérée deux fois pour les mêmes prestations.

En raison des changements d'orientation stratégique ou de modalités opérationnelles des projets sous mandat, Tisséo Ingénierie a parfois dû intervenir à plusieurs reprises sur un même projet. S'il y a donc bien eu plusieurs rémunérations sur un même projet, c'est qu'il y a eu en retour plusieurs prestations distinctes fournies sur des périodes différentes, induites par la modification dudit projet. Il n'y a donc pas eu double rémunération pour une même prestation.

3/ - Un renforcement de la sécurité juridique à poursuivre

La Chambre s'est ensuite attelée à l'analyse de l'opération TAE.

En liminaire, s'agissant de la question de la sécurité des actes et des procédures, Tisséo Ingénierie relève avec satisfaction que les marchés afférents à toutes les autres opérations et projets réalisés par la Société dans la période contrôlée n'appellent pas de commentaire de la Chambre.

La sécurisation des actes et des procédures est en effet – et au-delà des divergences d'interprétation sur le principe ou l'application de telle ou telle disposition du droit de la commande publique – une préoccupation permanente et ancienne de Tisséo Ingénierie. A cette fin la Société s'est dotée depuis longtemps de processus spécialement dédiés et sécurisés par l'expertise de la direction juridique.

En particulier un processus Achats interne, s'appuyant sur des procédures et un guide de bonnes pratiques s'inscrivant plus largement dans le Système de Management de la Qualité de la Société existe depuis plusieurs années et constitue un socle solide, éprouvé par la réalisation de nombreux projets.

Depuis quelques mois une évolution de ce dernier a été entreprise en vue de sa certification selon la nouvelle version de 2015 de la norme ISO 9001, étant précisé que Tisséo Ingénierie fait l'objet d'une certification ISO 9001 depuis maintenant plusieurs années, qui intègre ce processus Achats.

Plus encore, et très récemment, avec l'arrivée du nouveau directeur de la Société, une politique interne en matière de « responsabilité sociale des entreprises » (RSE) a été initiée au premier trimestre 2017 puis s'est progressivement construite pendant l'année 2018, en vue d'une mise en place opérationnelle qui doit se concrétiser dans les toutes prochaines semaines.

Au cœur de ce dispositif, Tisséo Ingénierie a notamment posé comme axes prioritaires :

- L'axe « éthique et déontologie » ;
- L'axe « maîtrise des risques » ;
- L'axe « achats responsables ».

L'ensemble de ces éléments, auxquels s'ajoute encore la démarche mise en œuvre par Tisséo Ingénierie et Toulouse Métropole d'un code de déontologie partagé, attestent ainsi de la préoccupation et de la vigilance permanentes de la Société en matière de sécurité juridique et de rigueur de gestion.

Ces précisions apportées, les commentaires de la Chambre sur l'opération TAE – opération en cours, il faut le rappeler – appellent de la part de Tisséo Ingénierie les observations suivantes.

3-1/ - Sur la prétendue « distorsion de concurrence » que Tisséo Ingénierie n'aurait pas tenté de corriger

La Chambre, constatant que deux prestataires ayant déjà été attributaires de marchés portant sur « des opérations liées aux transports en communs toulousains », déduit qu'ils auraient été avantagés par leur connaissance du contexte local pour améliorer leur offre, en vue de l'attribution de marchés dans le cadre de l'opération TAE. Partant, la Chambre reproche à Tisséo Ingénierie de ne pas avoir rétabli la concurrence.

En premier lieu, s'agissant de ces deux prestataires, Tisséo Ingénierie confirme qu'il aurait été discriminatoire, et donc illégal, de les exclure par principe des marchés subséquents, du seul fait de l'attribution antérieure de marchés portant sur la réalisation d'études en amont du projet. A ce titre, la Société rappelle que tant la Cour de Justice des Communautés Européennes (désormais Cour de Justice de l'Union Européenne) (CJCE, 3 mars 2005, *Fabriscom*, n°C-21/03) que les juridictions administratives nationales (CE, 29 juillet 1998, *Genicorp*, n°177952 ; CAA Nantes, 24 novembre 2017, *Sté Dynamiques foncières*, n°16NT02706) ont jugé que le fait de refuser l'offre d'un candidat au motif qu'il a été précédemment chargé de la réalisation de recherches ou d'études sur le projet d'achat est contraire aux principes de la commande publique.

En second lieu, au motif de la participation de ces deux prestataires à certaines études préalables, la Chambre affirme de manière péremptoire que la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique*, qui pose en son article 7 un principe d'incompatibilité entre la « mission de conduite d'opération » et « toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les mêmes ouvrages », aurait été méconnue.

Une telle affirmation nécessite de s'interroger sur la distinction entre la notion d'assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) et celle de conduite d'opération au sens de la loi du 12 juillet 1985.

En effet, toute AMO sur un projet ne constitue pas une « conduite d'opération ». La conduite d'opération est un ensemble d'activités à caractère administratif, financier et technique, qui s'accomplit depuis toutes les étapes pré-opérationnelles jusqu'au suivi particulier des marchés de travaux.

En conséquence, la circonstance que certains prestataires soient intervenus ponctuellement lors d'études préliminaires, dans le cadre de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, n'autorisait pas Tisséo Ingénierie – pour les raisons exposées plus avant – à les exclure par principe des consultations à venir. Au surplus, la loi du 12 juillet 1985 précitée n'édicte d'incompatibilité radicale avec des missions de maîtrise d'œuvre que pour une véritable mission de conduite d'opération. Ce dont n'étaient pas investis les prestataires ici en cause.

Enfin, lorsque Tisséo Ingénierie a estimé, dans un souci d'égalité de traitement, qu'il était nécessaire de remédier au risque d'asymétrie d'informations entre les candidats, les résultats des études préliminaires et des études environnementales ont été mis à disposition de l'ensemble des candidats, dans le dossier de consultation des entreprises du marché de maîtrise d'œuvre, conformément à la jurisprudence administrative pertinente (TA Rennes, 6 avril 2016, *Association SOLIHA Finistère*, n°1601120).

3-2/ - Sur les critères d'analyse des offres et la prise en compte de l'expérience des candidats

La Chambre estime encore que le choix des opérateurs a été fait essentiellement sur la base de l'expérience antérieure des candidats retenus ou de leur participation ponctuelle à certaines études préalables. La Société souhaite apporter les précisions suivantes sur ce point.

En premier lieu, pour les marchés de prestations intellectuelles notamment, la jurisprudence reconnaît que l'offre économiquement la plus avantageuse peut notamment être appréciée au regard de l'expérience. Ainsi, le Conseil d'État a-t-il pu juger que les dispositions du code des marchés publics permettaient au pouvoir adjudicateur de retenir, pour choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, un critère reposant sur l'expérience des candidats, et donc sur leurs références portant sur l'exécution d'autres marchés, lorsque sa prise en compte est rendue objectivement nécessaire par l'objet du marché et la nature des prestations à réaliser (CE, 2 août 2011, *Parc naturel régional des Grands-Causse*, n°348254). En conséquence, sauf à ce que le règlement de consultation exigeât une « expérience toulousaine », Tisséo Ingénierie ne pouvait légalement pas interdire aux soumissionnaires d'en faire état dans leurs propositions.

En second lieu, on ne saurait reprocher à Tisséo Ingénierie, dans un louable objectif d'efficacité économique et opérationnelle, et pour un projet de l'envergure du projet TAE, d'avoir souhaité retenir des prestataires très expérimentés. Mais seulement souhaité toutefois, car faut-il rappeler que la procédure relative au contrat qui occupe très largement la Chambre (le marché « maîtrise d'œuvre infrastructure ») n'a pas été conduite à son terme, et le contrat jamais conclu.

En troisième lieu, la Chambre laisse accroire que Tisséo Ingénierie aurait fait une utilisation à « géométrie variable » des critères de choix des offres, pour certains contrats afférents au projet TAE, notamment dans l'utilisation de la pondération des critères « prix » et « valeur technique ».

La Société tient à rappeler que le soin de fixer la pondération s'appliquant à ses critères de choix des offres relève de la responsabilité de l'acheteur, singulièrement dans les marchés de prestations intellectuelles. Dans ce cadre, il lui est parfaitement loisible de ne pas systématiquement donner la priorité au critère « prix ». Il serait en effet paradoxal de reprocher à Tisséo Ingénierie de mobiliser les prérogatives que la réforme de la commande publique – à laquelle la Chambre fait fréquemment référence au risque d'alimenter une suspicion qui n'a pas lieu d'être – offre à tous les acheteurs, en vue de réaliser un achat économiquement le plus avantageux, au motif qu'elle ne donnerait pas la priorité au seul moins-disant. C'est un choix assumé par Tisséo Ingénierie que de sélectionner les offres privilégiant la qualité technique et une mobilisation adaptée de moyens humains, matériels et techniques, car elles sont la garantie d'une offre réaliste au regard des contingences et spécificités du secteur, d'une prestation efficace et d'un moindre recours ultérieur aux modifications de marché (ex-avenants).

Par ailleurs, la Société rappelle que, de manière parfaitement transparente et volontariste, elle publie systématiquement les formules de notation qui vont être utilisées pour l'attribution d'un marché. Tous les opérateurs potentiels peuvent donc librement et équitablement déterminer leurs offres respectives, en connaissant à l'avance « la règle du jeu ».

Enfin, et dans le but de lever ici aussi toute ambiguïté, il faut rappeler que ces formules de notation des offres, et notamment la pondération des critères « prix » et « valeur technique », sont constamment appliquées par Tisséo Ingénierie dans tous les appels d'offres de ce type. Il n'y a donc pas eu opportunisme ou instrumentalisation dans l'utilisation de ces critères, en fonction de tel ou tel marché. Pour tous les marchés d'une même famille d'achats, Tisséo Ingénierie harmonise les critères, et les rend publics et librement accessibles.

3-3/- Sur les situations invoquées de conflits d'intérêts

En dernier lieu, la Chambre estime que deux situations individuelles seraient problématiques.

La première concerne le président du conseil scientifique du projet TAE. Pour mémoire, il faut rappeler que ce conseil scientifique a été créé à la demande expresse de la Commission Nationale du Débat Public, en vue d'apporter un éclairage expert et indépendant sur le projet mobilités et le projet de troisième ligne de métro.

Analysant le contenu des avis – sans portée juridique donc – du comité scientifique, et constatant que son président est par ailleurs administrateur de l'un des prestataires susceptibles d'être retenu pour la réalisation de ce projet, la Chambre estime que ce lien d'intérêt serait de nature à mettre en cause l'indépendance des avis du conseil scientifique.

Sur ce point, la Société tient à préciser, d'une part, que les recommandations du conseil scientifique qui auraient pu être lues comme orientant les choix opérationnels de Tisséo Ingénierie, n'ont aucunement été suivies, démontrant par là même l'indépendance de la Société. Indépendance révélée, d'autre part, par le refus des dirigeants de Tisséo Ingénierie de répondre favorablement aux propositions de réunions formulées par ledit président, à propos du projet TAE. Le président du conseil scientifique a démissionné de ses fonctions le 24 octobre 2018.

La seconde situation concerne le directeur d'opération TAE de Tisséo Ingénierie qui, ancien salarié de l'un des prestataires, serait placé en situation de conflit d'intérêts. Procédant là encore par affirmation, la Chambre ne donne aucune justification à cette assertion autre que l'ancienne appartenance du directeur à cette entreprise.

Or il sera d'abord mentionné que si le simple fait d'être un ancien salarié d'une structure interdit à jamais d'avoir à connaître de la situation de ladite structure dans d'autres fonctions ou responsabilités, ce sont des pans entiers de l'activité économique publique et parapublique qui seraient à terme bloqués. Comme cela a été indiqué plus avant, le domaine des transports – comme celui de l'ingénierie de projets – ne connaît qu'un nombre restreint d'intervenants et de salariés compétents et expérimentés. Très fréquemment, on assiste à des mobilités entre structures privées, mais aussi, comme dans le cas dont il s'agit, entre structures privées et structures parapubliques. Mobilités qui rendent inévitables les situations que la Chambre croit pouvoir qualifier péremptoirement de conflits d'intérêts.

Sur ce point, la Société renvoie à la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État, celui-ci jugeant que la seule apparence de doute sur l'impartialité de l'acheteur public ne suffit pas à caractériser une situation de conflit d'intérêts, en l'absence d'élément de nature à établir une partialité effective (CE, 12 septembre 2018, *SIOM de la Vallée de Chevreuse*, n°420454). Cette décision est en parfaite adéquation avec l'article 48-I, 5° de l'ordonnance « marchés publics » du 23 février 2015, qui définit le conflit d'intérêts, en matière de commande publique, comme la « *situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a (nous soulignons), directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché public* ». Comment dès lors valablement considérer que la seule ancienne appartenance à une structure puisse constituer, à elle seule, une situation de conflit d'intérêts ?

4/ - La volonté d'amélioration continue de Tisséo Ingénierie

Ainsi qu'il a été exposé ci-avant, Tisséo Ingénierie n'a pas attendu la procédure de contrôle engagée par la Chambre régionale des comptes pour engager des actions d'amélioration de ses procédures d'achats.

L'intérêt de mettre en place une démarche de Responsabilité Sociale des Entreprises, identifié dès le 1^{er} trimestre 2017, s'est ainsi traduit fin 2017 par l'élaboration et la diffusion d'un plan d'actions dans le cadre duquel une charte déontologique, notamment, a été établie.

Celle-ci a pour objectif de renforcer la sensibilisation des salariés aux principes fondamentaux de la commande publique, à la maîtrise des risques associés et aux conduites à tenir. Elle acte également la mise en place d'une fonction de déontologue au sein de la Société. Cette charte déontologique est actuellement en cours de diffusion.

Un autre axe de progrès déjà engagé par la Société porte sur le renforcement de la « culture » du retour d'expérience.

Au demeurant, Tisséo Ingénierie s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue. Aussi la Société entend-elle saisir comme une opportunité les observations et recommandations formulées par la Chambre afin d'intensifier le processus d'amélioration déjà engagé en matière d'achats. A cette fin, les mesures suivantes ont été décidées :

- La mise en place immédiate d'un Comité de Déontologie des Achats ayant pour mission principale de prononcer des avis et recommandations sur les modalités de consultation et les actes de sélection et d'attribution des prestataires. Ce comité, interne à Tisséo Ingénierie, dont le règlement a d'ores et déjà été établi, complète les dispositifs de production, contrôle et validation déjà en place et s'intègre au processus Achats ;
- La réalisation d'un bilan global des pratiques internes en matière d'achats qui va au-delà des évolutions s'imposant en vue de la certification à la nouvelle version de la norme ISO 9001, dans l'objectif de dégager des axes d'optimisation du référentiel des procédures d'achats ;

- La formation systématique, en phase d'intégration, des salariés nouvellement recrutés aux principes fondamentaux de la commande publique et aux risques associés, tant dans la phase de passation que dans la phase d'exécution des marchés ;
- Le lancement d'une réflexion en vue de la mise en place de documents déclaratifs à joindre au règlement de consultation, destinés à être remplis par les futurs candidats en vue de prévenir les conflits d'intérêts ;
- La mise en œuvre de déclarations d'intérêts des salariés en vue de l'établissement d'une politique préventive des conflits d'intérêts, compte tenu notamment des mobilités fréquentes entre secteurs privé et parapublic ;
- Le lancement d'une réflexion approfondie, dans le droit fil des mesures existantes, se traduisant par la mise à jour du guide interne de bonnes pratiques, portant notamment sur la mise en œuvre des critères d'attribution dans les marchés publics, ainsi que l'approfondissement et la complétude des modalités de compensation des éventuelles asymétries d'informations pouvant survenir sur telle ou telle consultation particulière.

A Toulouse, le 12 Décembre 2018

Le Président Directeur Général



Francis GRASS



Syndicat Mixte des Transports en Commun
de l'Agglomération Toulousaine

Monsieur André PEZZIARDI
Président
Chambre Régionale des Comptes Occitanie
500 avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Réf. : GR/18/2153

Objet : Réponse au Rapport d'Observations Définitives de Tisséo Ingénierie

Toulouse, le 21 décembre 2018

Monsieur le Président,

En référence à votre courrier du 22 novembre 2018, je vous prie de trouver ci-joint notre réponse écrite au rapport d'observations définitives que vous nous avez adressé, relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Société de la Mobilité de l'Agglomération Toulousaine (SMAT).

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Michel Lattes
Président de Tisséo Collectivités
Vice-Président de Toulouse Métropole
1^{er} adjoint au Maire de Toulouse



Syndicat Mixte des Transports en Commun
de l'agglomération toulousaine

Réponses du maître d'ouvrage
Tisséo Collectivités au Rapport
d'Observations Définitives de la
Chambre Régionale des Comptes
de Tisséo Ingénierie

L'Autorité Organisatrice des Mobilités

7, esplanade Compans-Caffarelli • BP 11120 • 31011 Toulouse CEDEX 6 •
Tél : 05 67 77 80 80 • Fax : 05 67 77 80 01

Décembre 2018

Introduction

La Chambre Régionale des Comptes Occitanie a contrôlé, pour les exercices 2012 à 2017, les comptes et la gestion de la Société Publique Locale, Tisséo Ingénierie, qui a pour mission la mise en œuvre de la politique de déplacement et l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial de ses collectivités territoriales actionnaires sur leur territoire.

Par courrier en date du 22 novembre 2018, la Chambre Régionale des Comptes a transmis à Tisséo Collectivités, le Rapport d'Observations Définitives sur les comptes et la gestion de la Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (SMAT), devenue Tisséo Ingénierie (exercices 2012 à 2017).

Ce présent document comprend les compléments d'information et de précisions que les observations de la Chambre appellent de la part de Tisséo Collectivités.

Statuts, missions et gouvernance

- **Recommandation n°1 :** *Repenser le système de gouvernance avec Tisséo Collectivités afin d'améliorer l'efficacité du dispositif de construction d'infrastructures de transport en commun*

Réponse de Tisséo Collectivités :

La question des doublons et système de gouvernance a largement été argumentée par Tisséo Collectivités dans ses réponses à son propre rapport d'observation du contrôle effectué par la Chambre notamment tout le travail effectué depuis plusieurs années sur la clarification des rôles entre les deux entités.

La mouvance et l'imprécision de la délimitation des missions entre les deux entités évoquées par la Chambre ne peuvent être déduites uniquement du projet spécifique Toulouse Aerospace Express qui sous la période observée n'est d'ailleurs pas le projet le plus important, en termes d'activité pour le compte de Tisséo Ingénierie, mais bien celui de la Ligne A en XXL.

La singularité du dossier TAE a conduit Tisséo Collectivités, sur la phase de définition du programme d'opération qui relève de ses prérogatives, à associer les compétences techniques de la SPL Tisséo Ingénierie aux études de la 3^{ème} ligne de métro. Ce montage reposait sur :

- la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire regroupant les compétences des acteurs publics (AUAT, Toulouse Métropole, SICOVAL...), dont l'intérêt a été démontré pendant les phases préalables au débat public, pendant le débat public et jusqu'à la définition du programme ;
- l'appropriation rapide et partagée du projet et de ses enjeux par les composantes de la maîtrise d'ouvrage, permettant une bonne continuité entre les différentes phases d'étude.

Ainsi sur la période 2015-2017, l'AMO Algoé de Tisséo Collectivités a été en charge essentiellement d'assister la coordination de la maîtrise d'ouvrage, de produire les outils de reporting et de pilotage ainsi que de réaliser des études préalables au choix du montage de la maîtrise d'ouvrage, tandis que Tisséo Ingénierie a été en charge de la production des études techniques.

Sur les autres projets et le projet TAE, depuis la signature du mandat avec Tisséo Ingénierie en 2017, les missions entre les deux entités restent communes selon les dispositions de la loi MOP :

- Elaboration du programme par le Maître d'ouvrage, Tisséo Collectivités ;
- Réalisation du programme d'opération par la SPL Tisséo Ingénierie sous mandat de maîtrise d'ouvrage. Tisséo Collectivités se positionne lors de cette phase sur les arbitrages politiques, les sujets d'interfaces avec les multiples partenaires qui dépassent le cadre des mandats, vu la complexité de tels projets, et bien entendu en pilotage contractuel des mandats selon les prérogatives de la loi MOP.

C'est notamment par le biais des « Revues des mandats » instaurées par la Direction Investissements de Tisséo Collectivités que celui-ci assure son rôle de maître d'ouvrage en faisant un point technique, financier et comptable sur les contrats mandats confiés à la SPL Tisséo Ingénierie.

Par ailleurs, une réflexion est engagée entre les actionnaires de la SPL Tisséo Ingénierie sur le fonctionnement des instances prévues dans les statuts de la SPL pour renforcer le contrôle analogue ainsi que l'objet social de la SPL à l'aune des dernières jurisprudences.

Tisséo Collectivités considère ainsi que la recommandation de la Chambre est en cours de mise en œuvre.

Les avis du conseil scientifique

Il est rappelé à la Chambre que les différents avis portent sur des études et ont pour objet d'en vérifier la qualité. Ils n'ont donc pas de portée prescriptive. En effet, le Conseil Scientifique n'intervient à aucun moment dans le processus décisionnel, qui appartient aux instances délibérantes et à l'exécutif de Tisséo Collectivités. Par ailleurs, les avis sont rendus en séance plénière c'est-à-dire en présence de l'ensemble des membres et l'ont jusqu'ici toujours été à l'unanimité.

D'autre part, l'activité du Conseil Scientifique et plus particulièrement de son Président est totalement indépendante de la procédure institutionnelle d'attribution des marchés. Le pouvoir de décision appartient à Tisséo Collectivités, dans le respect des règles de la commande publique.

D'ailleurs, sur les deux importantes consultations d'ingénierie lancées depuis l'institution du Conseil Scientifique (maîtrise d'œuvre infrastructures et AMO système), l'une a été déclarée sans suite par la Commission d'Appel d'Offres de Tisséo Collectivités, et l'autre attribuée à un autre bureau d'étude, et non à EGIS.

Il est donc clair qu'il n'y a pas eu d'interférence entre les intérêts privés des membres du Conseil Scientifique et l'activité d'intérêt public incontestable du Conseil Scientifique, et que le conflit d'intérêt allégué n'est pas établi.

Le Conseil Scientifique de Toulouse Aerospace Express a toutefois pris note de la démission de M. Patrick Vandevoorde, son président depuis mars 2017, et a procédé à la désignation de son successeur, Emile Quinet, Professeur émérite à l'École Nationale des Ponts et Chaussées, professeur à l'École des Ponts ParisTech et membre de l'Académie des technologies.

