



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LA GESTION DU RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC MESSIN « LE MET' » (Département de la Moselle) Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RAPPEL DU DROIT ET RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 DES VOYAGEURS NOMBREUX MAIS DONT LA SATISFACTION DÉCLINE JUSQU'EN 2023 AVANT DE S'ACCROITRE EN 2024.....	11
1.1 Un réseau avec un bon niveau de fréquentation.....	11
1.1.1 40 % des voyages sont effectués sur les deux lignes de bus de grande capacité, Mettis.....	11
1.1.2 Chaque habitant effectue en moyenne une centaine de voyages par an sur le réseau messin	13
1.1.3 Les habitants de la métropole les plus éloignés du centre-ville de Metz, peu utilisateurs des transports en commun	15
1.1.4 Personnes en situation de handicap : la poursuite de la mise aux normes nécessaire et une tarification désormais conforme	17
1.2 La nécessité d'identifier les leviers d'amélioration de la qualité de service.....	19
1.2.1 Un niveau de satisfaction générale en déclin jusqu'en 2023 mais qui s'accroît en 2024	20
1.2.2 Des conditions de voyage dégradées qui pèsent sur la satisfaction	21
1.2.3 Fraude et sécurité	23
1.2.3.1 Un taux de fraude cible de 5 % systématiquement dépassé	23
1.2.3.2 Une hausse des agressions du personnel et une baisse du sentiment de sécurité des usagers	25
1.3 Un parc de véhicules plus âgé que la moyenne des réseaux comparables et roulant essentiellement au diesel	25
1.3.1 Des véhicules de 10 ans en moyenne roulant quasi exclusivement au diesel et posant des problèmes de maintenance	26
1.3.2 Un réseau n'ayant que récemment pris le virage de la transition écologique	30
1.4 Metz'O : des navettes fluviales dont l'exploitation est coûteuse pour la métropole et fréquentées essentiellement par une clientèle touristique	32
2 UNE EXPLOITATION DU RÉSEAU ASSOCIANT METZ MÉTROPOLÉ ET KEOLIS QUI DOIT ÊTRE MIEUX SÉCURISÉE SUR LE PLAN JURIDIQUE	35
2.1 Metz Métropole : actionnaire majoritaire et acteur clé de la gestion des TAMM.....	35
2.1.1 Une implication importante de la métropole dans le contrôle, l'évaluation et la gouvernance du délégataire	35

2.1.2 Un système de bonus – malus permettant d'intéresser les salariés des Tamm à la qualité du service	36
2.2 Une prestation d'assistance fournie par Keolis nécessitant davantage de contrôles et des achats à sécuriser	37
2.2.1 Une assistance technique nécessitant des contrôles de la part de la métropole.....	37
2.2.2 Des achats restant à sécuriser	38
3 UN SERVICE DE TRANSPORT GÉNÉRANT DES EXCÉDENTS, À INVESTIR DANS DES PROJETS STRUCTURANTS	42
3.1 Une gestion des transports publics excédentaire et financièrement autonome	42
3.1.1 Depuis 2021, d'importants excédents dégagés par la métropole	42
3.1.2 Un résultat à l'équilibre pour la SEM	44
3.1.3 Un coût du voyage faible et des recettes élevées	48
3.2 Des investissements modérés jusqu'en 2023, avant un programme ambitieux de plus de 120 M€ axé autour du développement des lignes BHNS et du verdissement du parc de véhicules.....	52
3.2.1 Des investissements à hauteur de 37 M€ entre 2019 et 2023.....	52
3.2.2 Des investissements structurels à venir majoritairement axés sur le Mettis, avec un verdissement du parc	54
ANNEXES.....	58
Annexe n° 1. Des irrégularités procédurales constatées lors de la mise en place du service « Metz'O » et régularisées par la suite	59
Annexe n° 2. Principaux indicateurs financiers du budget annexe « Transports publics »	62

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion des transports publics messins. Le réseau, dénommé « Le Met' », dessert les 46 communes de la métropole, soit une population de 230 000 habitants sur environ 320 km² d'espaces urbains et ruraux. En 2024, près de 24 millions de voyages ont été réalisés.

Metz Métropole organise la mobilité sur son territoire et a décidé d'externaliser l'exploitation de son réseau de transports. Pour ce faire, elle a créé une société d'économie mixte (SEM), dénommée les « Tamm – Transports de l'agglomération de Metz Métropole ». La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la métropole et de la société d'économie mixte pour les exercices 2019 et suivants. Elle a analysé à cette occasion la qualité et la performance économique de la gestion des transports publics métropolitains.

Une fréquentation élevée mais un niveau de satisfaction qui fluctue

Metz Métropole a fait le choix d'un réseau de transport équipé uniquement de bus. Contrairement à de nombreuses métropoles, elle ne dispose pas de tramway mais de bus à haut niveau de service. Les lignes de bus à grande capacité (Mettis) répondent aux besoins des usagers, ils ont un niveau de satisfaction plus élevé que les autres lignes (Liane, Citeis, Proxis) et ont permis une hausse importante de la fréquentation entre 2013 et 2020.

La satisfaction des usagers a fluctué entre 2019 et 2024. Jusqu'en 2022, la part des usagers notant une amélioration du réseau était supérieure à celle des usagers notant une dégradation. Cependant, en 2023, cette proportion s'est inversée, marquant un point bas pour la satisfaction globale en raison notamment de l'adaptation du réseau pour faire face aux difficultés de recrutement de chauffeurs.

La nécessité d'investir afin d'être en mesure de réaliser 25 millions de voyages par an dans de bonnes conditions

Le parc de véhicules est quasiment exclusivement constitué de véhicules diesel. La métropole n'a que récemment pris le virage de la transition écologique pour sa flotte.

Le réseau a très peu évolué, depuis la mise en circulation de Mettis en 2013, alors même que le nombre de voyages a augmenté de 70 %. Les véhicules ne sont pas renouvelés à un rythme suffisant, ils vieillissent et le nombre de pannes s'accroît, notamment dans un contexte de tension d'approvisionnement concernant les pièces des Mettis.

La métropole est engagée dans un plan pluriannuel d'investissement ambitieux (plus de 120 M€) incluant des projets structurants. La mise en œuvre de ce plan a néanmoins pris du retard alors que les investissements qu'il prévoit sont nécessaires pour accompagner la hausse de la fréquentation du réseau et adapter le parc aux nouvelles normes écologiques.

Des investissements sont à réaliser pour moderniser le réseau et être en mesure de réaliser près de 25 millions de voyages par an sans détériorer la qualité du service.

Un coût du voyage faible, des recettes élevées et des excédents importants

Le service de transport affiche un excédent important en 2022 et 2023. Celui-ci s'explique par plusieurs effets favorables : d'une part, l'augmentation des produits, en particulier du versement mobilité et de la billetterie ; d'autre part, une progression contenue des charges d'exploitation. Le réseau bénéficie, en outre, d'une combinaison favorable entre des recettes supérieures et des coûts par voyage plus compétitifs que dans d'autres réseaux de transports.

Grâce à la solidité financière de son budget annexe, la métropole a non seulement couvert les coûts d'exploitation du réseau sans recourir à une subvention du budget principal mais aussi autofinancé intégralement des investissements modérés (37 M€ essentiellement dédiés à l'acquisition de matériel roulant) et diminué son encours de dettes.

RAPPEL DU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Rappel du droit n° 1 : (TAMM) : Pour les achats réalisés hors centrale d'achat, respecter les modalités de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique.

Recommandation n° 1 (Metz Métropole et TAMM) : Rencontrer régulièrement les usagers pour identifier les leviers d'amélioration de leur satisfaction.

Recommandation n° 2 (Metz Métropole) : Instaurer des modalités de contrôle des prestations couvertes par le contrat d'assistance afin de s'assurer qu'elles soient en adéquation avec les montants facturés.

Recommandation n° 3 (Metz Métropole) : Rattraper le retard pris dans la mise en œuvre du plan d'investissement afin de moderniser le réseau, verdir la flotte et être en mesure de transporter, dans un avenir proche, 25 millions de voyageurs.

PROCÉDURE

Metz Métropole et la société d'économie mixte des transports de l'agglomération de Metz Métropole (TAMM) ont fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion coordonné sur le fondement de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières. Ce contrôle a porté sur les exercices 2019 à nos jours. La chambre a analysé la compétence « transport » exercée par la métropole ainsi que l'exploitation du réseau par la société.

Le 10 septembre 2024, une lettre d'ouverture de contrôle a été notifiée au président de la métropole et au directeur général des TAMM ainsi qu'à leurs prédécesseurs.

Les entretiens précédant les observations provisoires, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, se sont tenus avec eux entre le 7 janvier 2025 et le 3 février 2025. Les observations provisoires retenues par la chambre lors de son premier délibéré ont été notifiées entre le 12 et le 14 mai 2025. Après examen des réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de son délibéré du 11 juillet 2025.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Grand Est a examiné la gestion des transports publics messins. Ce réseau, dénommé « Le Met' », dessert les 46 communes de la métropole, soit une population de 230 000 habitants sur environ 320 km² d'espaces urbains et ruraux. En 2024, près de 24 millions de voyages ont été réalisés.

Metz Métropole organise les mobilités sur son territoire¹. Elle décide notamment des technologies utilisées, par exemple l'utilisation de bus à haut niveau de service ou encore du plan du réseau. Une dizaine d'agents est affectée à ces missions². Le financement de ce service est assuré notamment par le versement mobilité dont s'acquittent les employeurs situés sur le territoire métropolitain (55,5 M€ en 2023).

La métropole arrête également les modalités d'exploitation du réseau. En l'occurrence, elle a fait le choix d'externaliser l'exploitation du réseau *via* un contrat de délégation de service public (DSP) sous forme de régie intéressée³. Contrairement au cas observé dans d'autres DSP où le service est confié à une société sans lien capitalistique avec le délégant, Metz Métropole a créé une société d'économie mixte (SEM), dénommée les « TAMM »⁴. La métropole détient la majorité des parts sociales (60 %), les actions restantes sont détenues par la SNCF (Société Nationale des Chemins de fer Français) et l'une de ses filiales, Keolis. Cette organisation place la métropole en situation de contrôler la gestion de l'entreprise et le service rendu aux usagers.

La SEM a pour mission principale de gérer le transport par bus. Les fonctions d'encadrement, notamment la direction générale, sont assurées par du personnel Keolis mis à disposition. Elle emploie plus de 460 salariés, dont 360 conducteurs. Keolis assure également une assistance technique. Les TAMM collectent les recettes des billetteries et en reversent la quasi-intégralité à la métropole (15,1 M€ en 2023). L'exploitation du réseau ainsi que la partie des investissements réalisée par les TAMM donnent lieu à une rémunération (54 M€ en 2023) versée par la métropole.

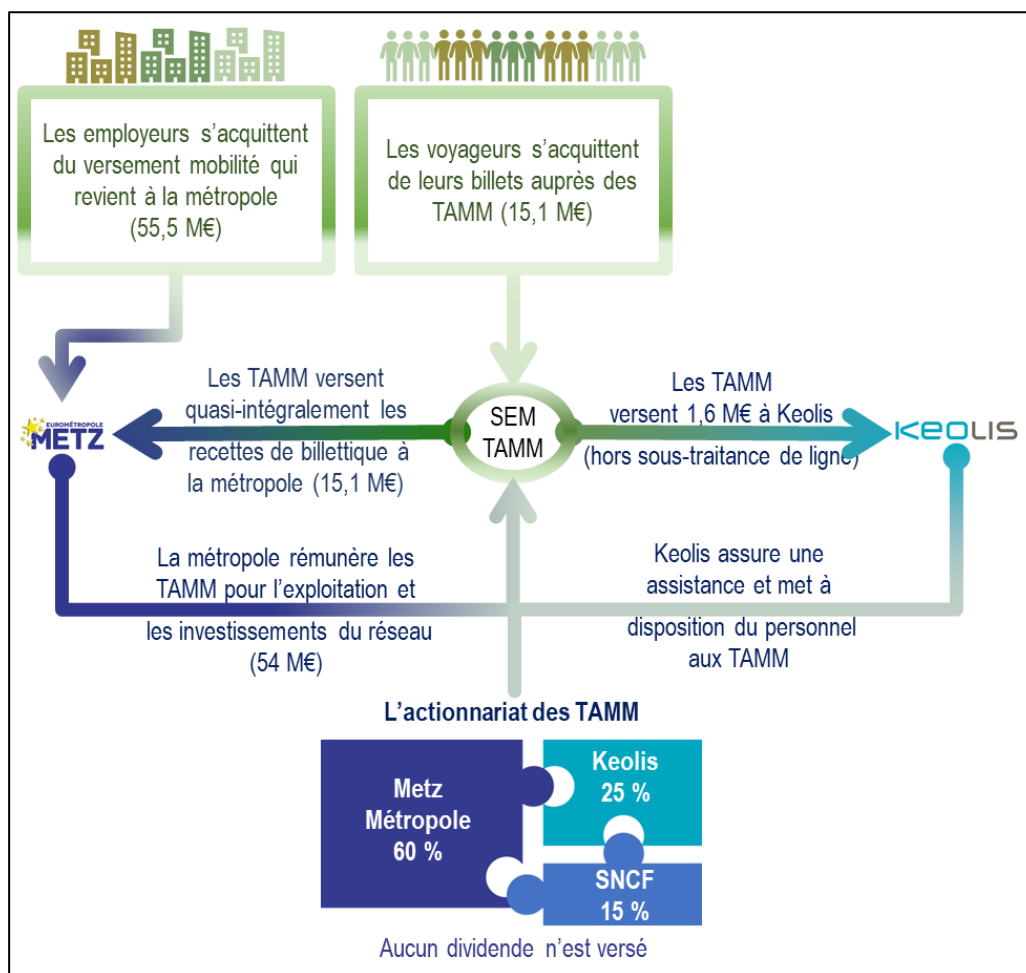
¹ Les métropoles exercent, sur leur ressort territorial, l'organisation de la mobilité au sens du code des transports. Ce code les qualifie d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et précise qu'elles sont compétentes pour organiser :

- des services réguliers de transport public de personnes ;
- des services à la demande de transport public de personnes ;
- des services de transport scolaire ;
- des services relatifs aux mobilités actives ;
- des services de mobilité solidaire.

² Deux opérateurs Mettis, quatre pour la maîtrise d'ouvrage des lignes Mettis, deux agents pour l'organisation des transports publics, un responsable du pôle « transports publics et circulation ».

³ Contrat par lequel une collectivité rémunère le « régisseur intéressé » (l'exploitant du service) par une part fixe et une part indexée sur les résultats. En fonction du degré d'autonomie du régisseur et du niveau de risques qu'il supporte, le contrat est qualifiable soit de marché public, soit de concession.

⁴ Transports de l'agglomération de Metz Métropole.

Schéma n° 1 : Relations entre Metz Métropole, les TAMM et Keolis (données 2023)

Source : CRC Grand Est

La DSP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, prolongée à deux reprises d'une année jusqu'à la fin 2025, a refondu l'offre de transport sur le territoire messin avec l'instauration du réseau « Le Met' », articulé essentiellement autour de deux lignes à haut niveau de service dénommées « Mettis », mises en service en 2013.

Une nouvelle DSP, en cours de passation au moment du contrôle de la chambre et prévoyant un même schéma organisationnel similaire, devrait entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2026.

Dans le cadre d'un « contrôle coordonné »⁵ de la métropole et des Tamm, la chambre régionale des comptes Grand Est a évalué le niveau de service rendu aux usagers (partie 1), a analysé les relations entre les deux organismes (partie 2) et, enfin, a examiné la situation financière du réseau tant pour son volet organisation qu'exploitation (partie 3).

⁵ Article R. 243-5-1 du code des juridictions financières : « les observations issues du contrôle coordonné de plusieurs organismes de la compétence de la chambre régionale des comptes et qui figure à son programme annuel des travaux peuvent donner lieu à un unique rapport d'observations provisoires ».

Méthodologie pour mesurer la performance du réseau de transport : comparaison avec d'autres réseaux et entretiens de groupe avec des usagers

Un échantillon de réseaux de transport pour comparer le réseau messin

La chambre a choisi de comparer le réseau messin aux huit réseaux français desservant une population comprise entre 200 000 et 250 000 habitants. Le Met' dispose d'une population et d'une densité supérieures à la moyenne de l'échantillon. Ces deux caractéristiques sont susceptibles d'expliquer en partie les meilleurs résultats constatés sur le réseau messin.

Tableau n° 1 : Caractéristiques de l'échantillon de référence

Réseau	Population desservie en milliers d'habitants	Surface des communes desservies en km ²	Densité (hab. / km ²)
<i>Annecy</i>	214	508	422
<i>Brest</i>	215	218	986
<i>Limoges</i>	211	521	404
<i>Lorient</i>	211	739	286
<i>Le Mans</i>	213	267	797
Metz	231	313	739
<i>Nîmes</i>	247	677	365
<i>Poitiers</i>	201	1 065	189
<i>Reims</i>	225	179	1 258
Moyenne	219	498	439

Source : données de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF), rapport de 2024 sur les données de 2022, traitement CRC Grand Est.

Des entretiens de groupe pour recueillir l'avis des usagers

Afin de compléter les enquêtes de satisfaction réalisées par l'exploitant, la chambre a organisé des entretiens de groupe. Au cours de ces réunions, les participants ont été invités à échanger leurs points de vue sur les principales thématiques de satisfaction (fréquence, informations, tarifs, état des équipements, etc.). Ces entretiens de groupe ont été complétés par des échanges téléphoniques. Au total, les témoignages de 46 usagers ont été recueillis. Ils n'ont pas vocation à être représentatifs comme le sont les enquêtes de satisfaction, mais ils permettent d'illustrer les forces et faiblesses du réseau telles que perçues par les usagers.

1 DES VOYAGEURS NOMBREUX MAIS DONT LA SATISFACTION DÉCLINE JUSQU'EN 2023 AVANT DE S'ACCROITRE EN 2024

Le réseau messin présente une fréquentation en hausse jusqu'en 2019, avant de subir un coup d'arrêt en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Toutefois, le niveau de fréquentation de 2024 est quasiment comparable à celui de 2019 (1.1). Entre 2020 et 2023, la satisfaction des voyageurs décroît avant de remonter en 2024 (1.2). Parmi les motifs d'insatisfaction figure le parc de véhicules dont le rajeunissement et la transition écologique s'avèrent nécessaires (1.3). La métropole a décidé de compléter le réseau de bus par des navettes fluviales, ces dernières sont cependant coûteuses et s'adressent à une clientèle essentiellement touristique (1.4).

1.1 Un réseau avec un bon niveau de fréquentation

Les deux lignes de bus de grande capacité dites « Mettis » permettent de structurer le réseau (1.1.1). Comparativement aux réseaux de taille similaire, les indicateurs de fréquentation du réseau messin sont tous supérieurs (1.1.2). Toutefois, les habitants les plus éloignés du centre-ville de Metz sont peu utilisateurs des transports en commun (1.1.3.). Enfin, pour l'offre proposée aux personnes en situation de handicap, la mise aux normes du réseau doit se poursuivre et la tarification a été mise en conformité avec la réglementation à la suite du contrôle de la chambre (1.1.4).

1.1.1 40 % des voyages sont effectués sur les deux lignes de bus de grande capacité, Mettis

Le réseau de la métropole messine⁶ est structuré autour de deux lignes de bus de grande capacité (capacité théorique de 150 voyageurs par véhicule), les lignes Mettis⁷. Elles cheminent à 95 % dans des voies dédiées et transportent environ 40 % des voyageurs. La ligne A devrait être étendue en 2025 pour desservir l'hôpital Schuman.

Une troisième ligne Mettis C, devait compléter l'offre de transport dès 2025 en desservant le sud de la métropole jusqu'à Marly en passant par Montigny-lès-Metz. Toutefois, les travaux et la mise en service ont été retardés. La métropole explique le retard pris notamment par la nécessité de mener une concertation auprès de la population sur des scénarios alternatifs, ainsi que par les procédures d'expropriation nécessaires et la faillite du constructeur devant fournir les bus (cf. partie 3 sur les aspects financiers).

⁶ Consultable sous différents formats sur www.lemet.fr.

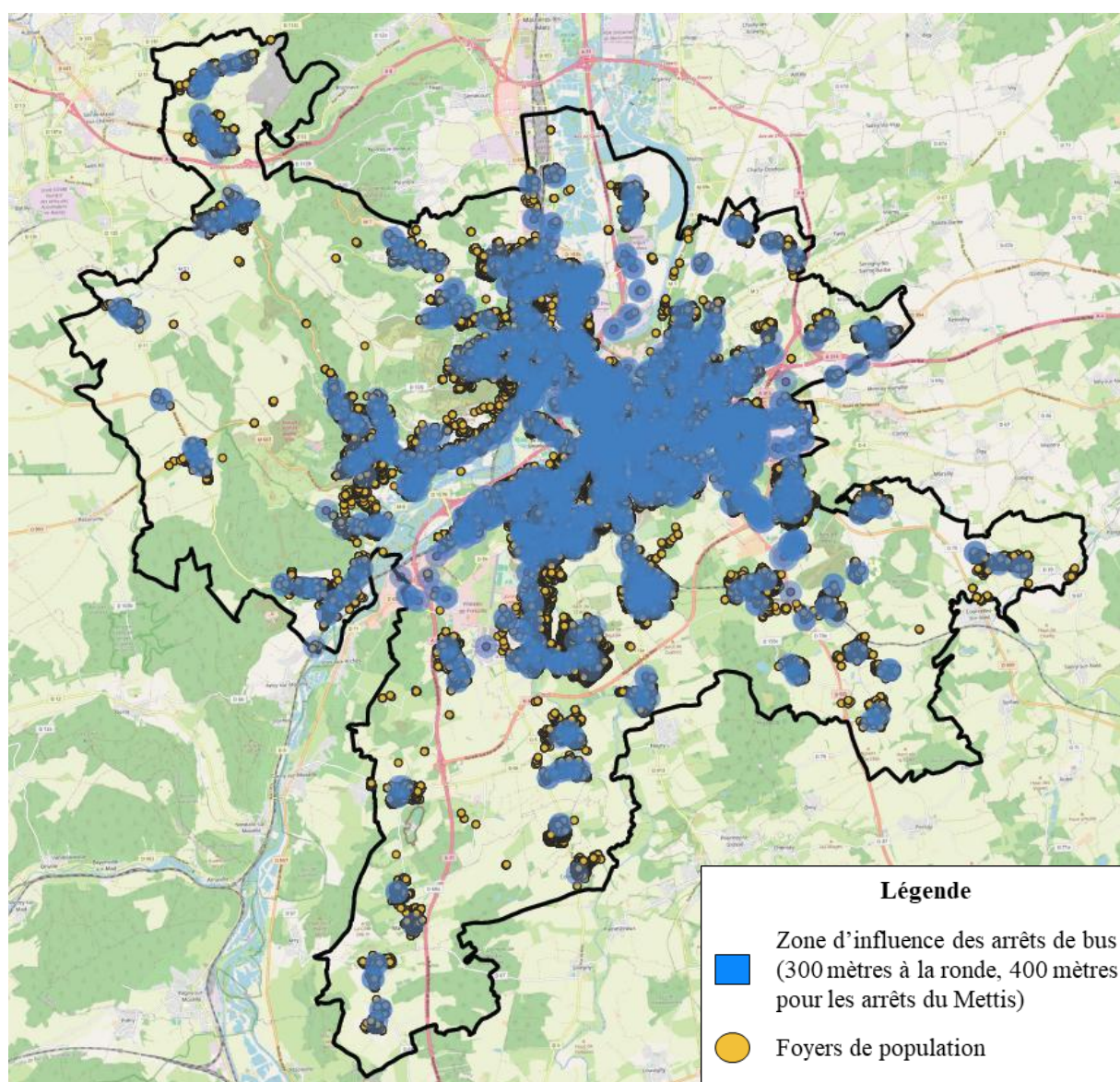
⁷ Bus à haut niveau de service (BHNS) : véhicule à haute capacité et fréquence élevée, prioritaire sur site propre, etc.

Cinq lignes, dites « Liane », permettent de réaliser des correspondances fréquentes avec les deux lignes précitées et transportent également 40 % des voyageurs. Sept lignes de maillage à fréquence moins élevée, les « Citeis », complètent le réseau ou permettent des dessertes entre certains quartiers (lignes 15 à 17), elles assurent 21 % des voyages.

Enfin, 11 dessertes « Proxis » sont proposées dans les communes les plus éloignées de Metz, elles ont une fréquence réduite et, à certains horaires, sont uniquement disponibles sur réservation.

Le maillage entre ces différents types de lignes permet à 94 % des habitants de la métropole de résider à moins de 300 mètres d'un arrêt de bus ou de 400 mètres d'un arrêt de Mettis.

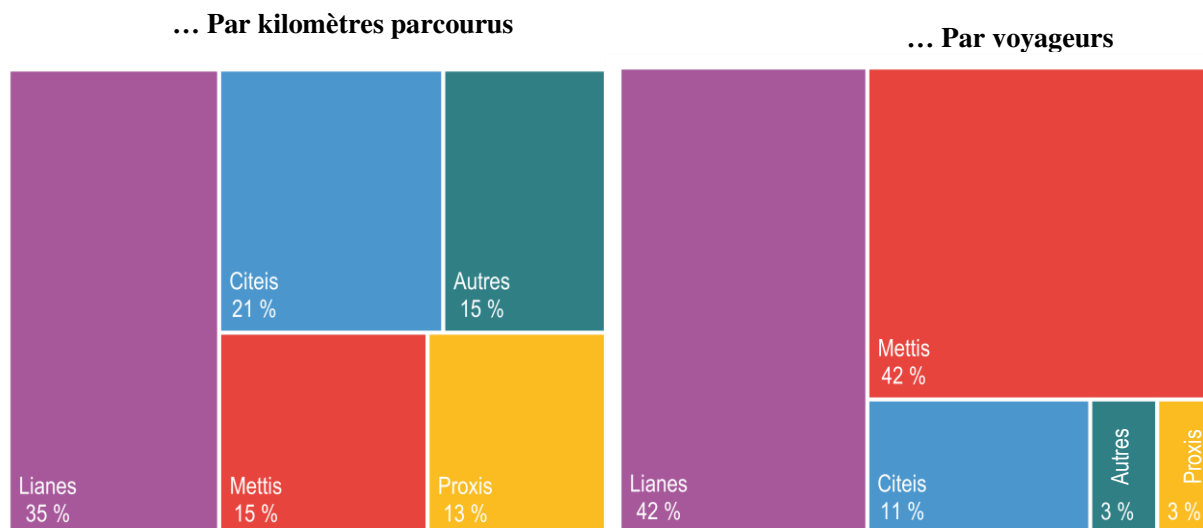
Carte n° 1 : Zones d'influence des arrêts de bus et foyers de population



Source : Metz Métropole et Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle (Aguram)

En 2023, les lignes Mettis représentaient seulement 15 % des kilomètres parcourus par l'ensemble des bus messins, mais transportaient 42 % des voyageurs. À l'inverse, les lignes Proxis représentaient 13 % des kilomètres parcourus, soit presque autant que les lignes Mettis, pour seulement 3 % de voyageurs transportés.

Graphique n° 1 : Répartition des lignes de transport ...



Source : rapport d'activité 2023 des TAMM

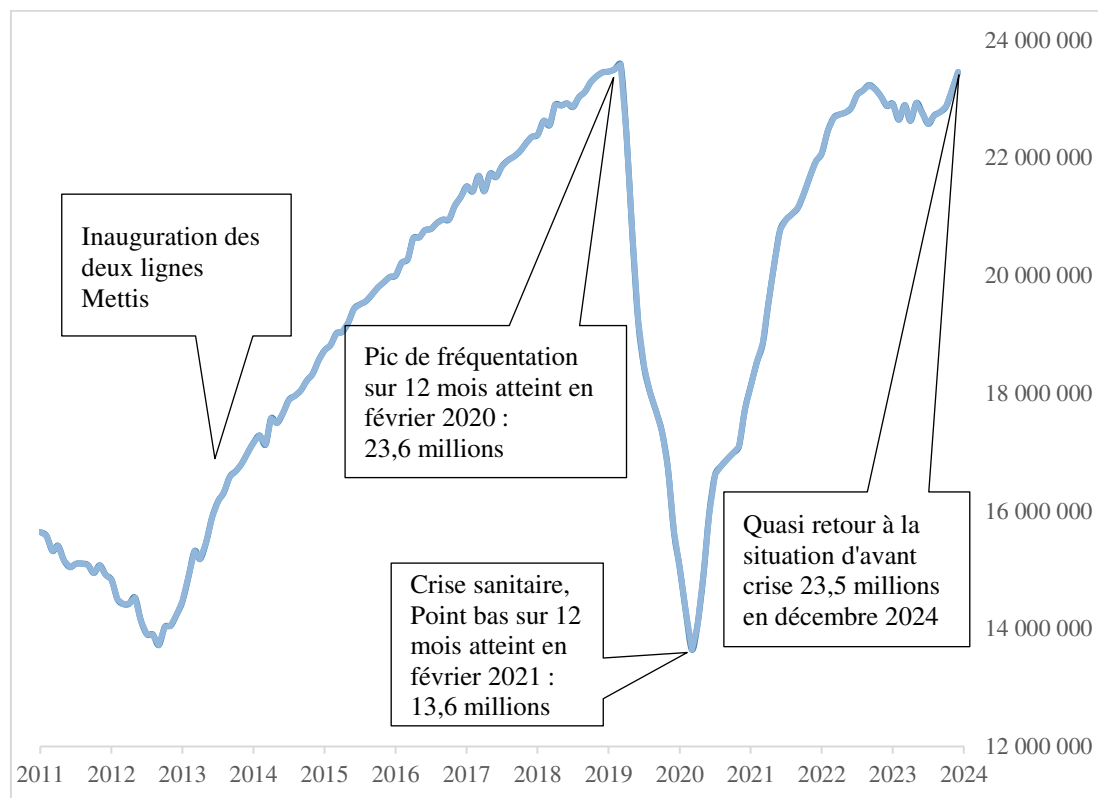
Le réseau messin est exploité exclusivement avec des bus (y compris des bus à haut niveau de service pour les lignes Mettis), complétés de façon marginale par des navettes (minibus électriques desservant principalement le centre-ville) et, au printemps et en été, par des navettes fluviales. Ces dernières se révèlent coûteuses et répondent essentiellement à une clientèle touristique (voir infra).

1.1.2 Chaque habitant effectue en moyenne une centaine de voyages par an sur le réseau messin

La mise en service des deux lignes Mettis a permis au réseau de dépasser les 20 millions de voyageurs. En 2019, 23,5 millions de voyages ont été réalisés mais ce nombre a chuté en 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire. En 2023, l'exploitant en dénombrait 22,9 millions mais estime qu'environ 530 000 voyages n'ont pas été comptabilisés pour deux raisons : une erreur d'utilisation du nouveau système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs⁸ et l'ouverture de toutes les portes d'accès aux bus pendant des périodes de forte affluence, y compris celles du fond, dépourvues de valideurs. En 2024, le nombre de voyages s'établissait à 23,5 millions.

⁸ Ces voyages ont été débités des titres de transport mais les données ont été effacées.

Graphique n° 2 : Évolution des validations sur le réseau messin



Source : TAMM, retraitement CRC Grand Est. Validations déterminées sur 12 mois suivant la technique des moyennes mobiles. En 2024, les transports ont été gratuits au cours des quatre week-ends précédant les fêtes de fin d'année. Les TAMM estiment que 450 000 voyages ont été réalisés au cours de cette période. Ces données ont été ajoutées à la fréquentation de l'année 2024.

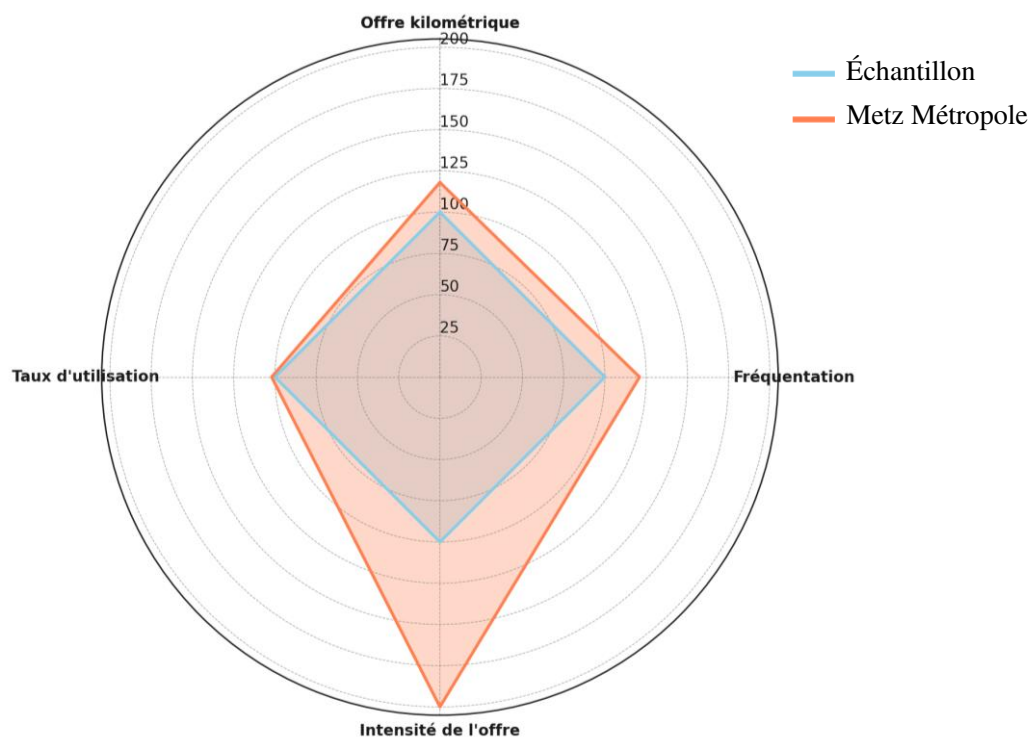
Par comparaison aux réseaux de transport de même taille, les indicateurs de fréquentation du réseau messin sont tous supérieurs.

L'offre de service est plus élevée que dans l'échantillon de comparaison⁹. Les bus messins réalisent 18 % de kilomètres par habitant et deux fois plus par km² que ceux des autres réseaux.

La fréquentation par habitant est de 20 % supérieure à celle de l'échantillon : en 2022, chaque habitant de la métropole messine a réalisé en moyenne 95 voyages contre 79 pour les autres réseaux. En 2024, ce ratio est passé à plus de 100 voyages par habitant.

L'offre de service plus élevée du réseau permet une fréquentation supérieure à celle observée sur les réseaux de même taille, si bien que le taux d'utilisation mesuré par le nombre de voyages rapporté au kilomètre produit est comparable à l'échantillon de référence.

⁹ L'échantillon est composé des réseaux desservant une population comprise entre 200 000 et 250 000 habitants, il s'agit des réseaux d'Annecy, Brest, Limoges, Lorient, du Mans, Nîmes, Poitiers et Reims. Le détail de la méthodologie est indiqué dans un encadré en introduction.

Graphique n° 3 : Comparaison du réseau messin avec les autres réseaux

Source : données de l'UTPF, traitement CRC Grand Est.

Note : les moyennes sont exprimées par un indice 100 permettant de comparer l'écart entre le réseau messin et l'échantillon de comparaison suivant quatre indicateurs élaborés par l'UTPF.

Ainsi, l'indice 121 pour la fréquentation signifie que la fréquentation du réseau messin est supérieure de 21 % à la moyenne de l'échantillon.

L'intensité de l'offre est mesurée par les kilomètres produits, c'est-à-dire le nombre de kilomètres effectués par l'ensemble des véhicules pour tous les services du réseau, rapporté à la superficie du territoire.

Le taux d'utilisation est mesuré par le nombre de voyages rapporté au kilomètre produit.

L'offre kilométrique est mesurée par le nombre de kilomètres produits par habitant.

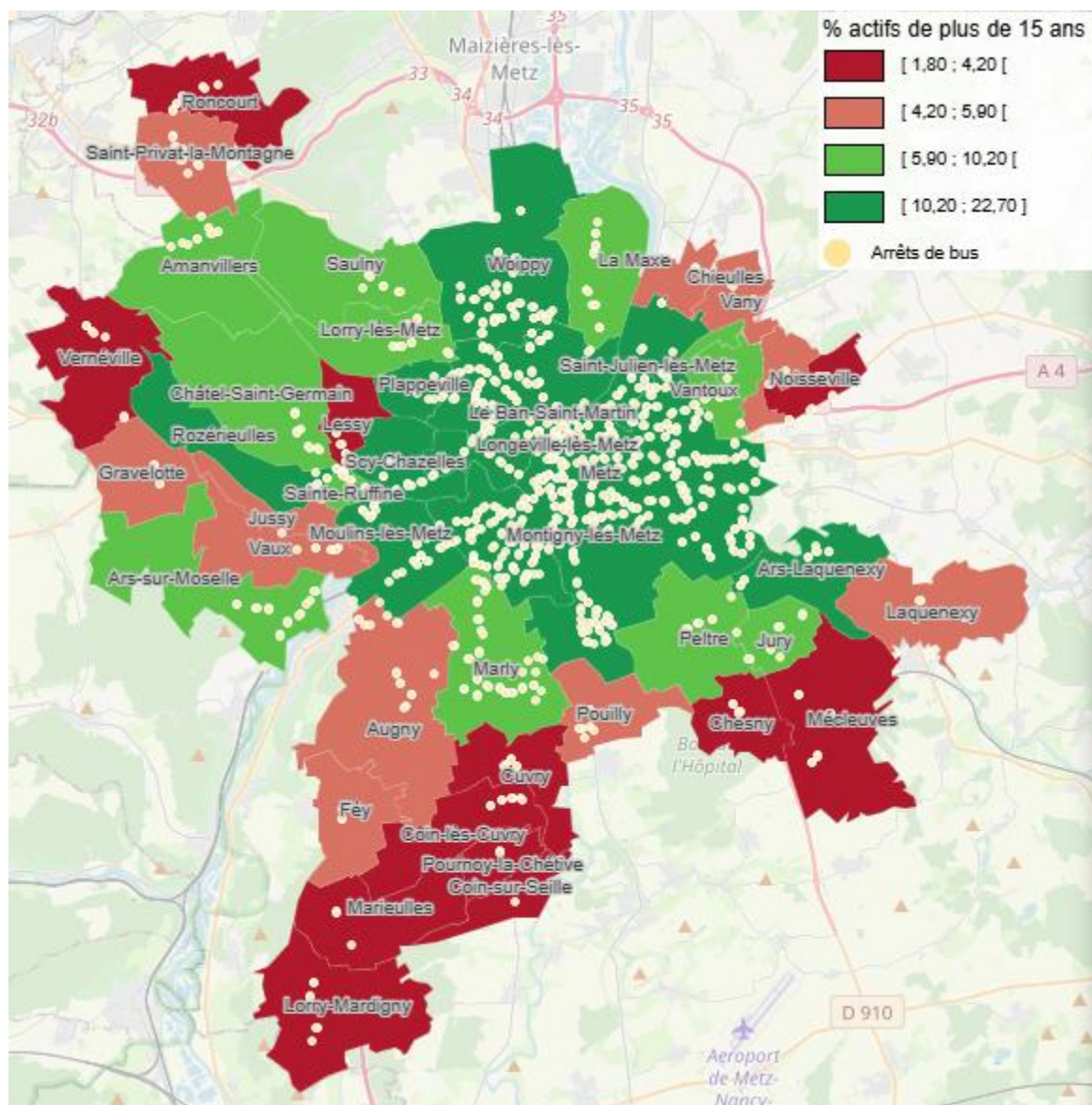
La fréquentation est mesurée par le nombre de voyages par habitant.

En conclusion, le réseau a connu une hausse de sa fréquentation de près de 70 % entre 2013 et 2020 à la suite de la mise en service des deux lignes de bus à haute capacité. La fréquentation du réseau dépasse celles des réseaux de même taille, y compris certains d'entre eux qui sont dotés d'un tramway. En 2024, le réseau retrouve la fréquentation observée avant la crise sanitaire.

1.1.3 Les habitants de la métropole les plus éloignés du centre-ville de Metz, peu utilisateurs des transports en commun

Près d'un quart des messins utilisent les transports en commun pour se rendre au travail. Toutefois, ce ratio diminue fortement en s'éloignant de la ville-centre, notamment au sud de la métropole. Ainsi, à Coin-sur-Seille, moins de 2 % des actifs utilisent les transports en commun.

Carte n° 2 : Part des actifs utilisant principalement les transports en commun pour aller travailler et position des arrêts de bus



Source : Insee (institut national de la statistique et des études économiques), recensement de la population (2021)

Les communes de Coin-sur-Seille, Pournoy-la-Chétive, Coin-lès-Cuvry et Cuvry disposent toutes d'au moins un arrêt de bus et sont desservies par une ligne Proxis (P101) complétée par le réseau régional. Cette ligne propose quelques rotations régulières (trois par exemple le matin entre 7h et 8h30, quatre en intégrant le réseau régional) et des services disponibles sur réservation. Elle permet de rejoindre la gare de Metz en 40 minutes depuis Coin-sur-Seille (soit deux fois plus de temps qu'en voiture). En 2023, elle a été empruntée par 60 000 voyageurs pour 85 000 km parcourus, soit un ratio trois fois inférieur à la moyenne du réseau.

Au nord de la métropole, la ligne 107 desservant Roncourt a été empruntée par 140 000 voyageurs en 2023 pour 220 000 km, soit un ratio également trois fois inférieur à la moyenne du réseau.

La chambre estime que le coût d'un voyage sur les lignes Proxis est d'environ 10 €¹⁰, soit quatre fois plus que sur le reste du réseau.

Cette offre de transport satisfait aux besoins du public scolaire mais ne permet pas de répondre aux attentes des actifs. La chambre invite, dès lors, la métropole à identifier les freins à l'utilisation des transports en commun par les actifs résidant aux frontières de la métropole et à étudier les alternatives possibles à l'utilisation du véhicule personnel.

Le covoiturage pourrait être une solution alternative aux transports en commun dans des territoires marqués par une densité de population relativement faible. La métropole et les TAMM ont conclu une soixantaine de conventions de plan de mobilité avec des entreprises, qui visent notamment à promouvoir et encourager la pratique du covoiturage. Toutefois, ces conventions se traduisent jusqu'à présent par peu d'actions concrètes en matière de covoiturage. La chambre invite donc la métropole et les TAMM à poursuivre leur politique de conventionnement en veillant davantage à favoriser la pratique du covoiturage lorsque les autres modes de mobilité (transport en commun, vélo) s'avèrent peu praticables. Par ailleurs, la métropole a indiqué à la chambre qu'afin de faciliter l'usage des transports en commun pour les habitants des communes périphériques, elle promeut et développe également l'usage des parkings relais. L'extension de la ligne A et la création de la ligne C prévoient à ce titre la création de plusieurs parking relais.

1.1.4 Personnes en situation de handicap : la poursuite de la mise aux normes nécessaire et une tarification désormais conforme

La loi du 11 février 2005 pose le principe selon lequel « *la chaîne du déplacement, qui comprend [...] les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite* »¹¹. Le code des transports¹² précise que lorsque la mise en accessibilité des arrêts identifiés comme prioritaires¹³ s'avère techniquement impossible en raison d'un obstacle impossible à surmonter, sauf à procéder à des aménagements d'un coût manifestement disproportionné, des services de substitution sont mis en place.

Dans son plan de déplacement urbain de 2020, sur 1 009 arrêts, la métropole recensait 557 arrêts mis aux normes, 352 à mettre en accessibilité dans le cadre d'un schéma directeur dédié et 100 en situation d'« impossibilité technique avérée (ITA) ». La mise aux normes des arrêts se poursuit, en septembre 2024, sur les 1 083 arrêts, 655 étaient accessibles, 103 se trouvaient en ITA (ex : pour des raisons liées à la pente ou au manque de largeur du trottoir) et 325 restaient à aménager. Les témoignages recueillis à l'occasion d'entretiens de groupe

¹⁰ Estimation pour l'année 2023 basée sur les charges de la SEM (hors dotations aux amortissements et charges financières) divisées par le nombre de kilomètres produits soit : $\frac{52,3 \text{ M€}}{9\,949\,597 \text{ km}} = 5,51 \text{ €/km}$. Les lignes Proxis parcourent 1 241 247 km pour 635 491 voyages soit $\frac{5,51 \times 1\,241\,247}{635\,491} = 10,76$.

¹¹ Article 45 de la loi n° 2005-105 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

¹² Article L. 1112-4 du code des transports.

¹³ Article L. 1112-1 du même code : prioritaires compte tenu de leur fréquentation, des modalités de leur exploitation, de l'organisation des réseaux de transport et des nécessités de desserte suffisante du territoire (critères précisés aux articles D. 1112-10 et suivants).

(cf. infra) soulèvent certains problèmes de fiabilité du matériel équipant ces arrêts. L'ordonnateur a précisé que la métropole a mis en place, sur son site internet, un portail destiné à recueillir les signalements des usagers.

Témoignages d'usagers recueillis au cours d'un entretien de groupe

« En tant qu'handicapé visuel je dispose d'une télécommande grâce à laquelle je suis censé pouvoir déclencher, sur certains arrêts, une balise permettant la transcription audio des informations trafic. Néanmoins, ce système n'est pas déployé sur l'ensemble du réseau et lorsqu'il est déployé, il semble souvent défaillant : absence de signal audio ou volume trop faible ».

Les véhicules sont quant à eux tous dotés d'équipements d'accessibilité (ex : rampe d'accès, bandeaux lumineux, signaux sonores).

Selon la réglementation, les services de substitution devant être mis en place peuvent prendre la forme de « transports de substitution » ou de « mesures de substitution ». Les premiers sont soit des services accessibles se substituant, dans des conditions analogues¹⁴, à la desserte d'une ligne non accessible ou partiellement accessible, soit des services de transport à la demande. Les secondes sont des mesures de nature humaine, organisationnelle ou technique permettant de réaliser le trajet dans des conditions de durée analogues à celles du trajet initialement souhaité.

Le réseau messin prévoit des « transports de substitution » sous la forme d'un transport à la demande, avec réservation préalable, à destination exclusive des personnes handicapées ou à mobilité réduite¹⁵, dénommé « Accelis » ou également offre « TPMR »¹⁶. Ce service, qui totalisait 326 010 km pour 31 496 voyages en 2023, permet des déplacements en porte-à-porte, au sein des communes de la métropole mais il exclut l'accompagnement dans les étages ou le portage. La flotte de véhicules thermiques affectée à ce service devrait être entièrement remplacée en 2025 par des véhicules électriques (cf. infra).

Le service Accelis remplit les critères de performance fixés dans le régime bonus-malus instauré par la DSP (cf. infra), à l'exception de la prise en charge téléphonique par le centre de relation clients (ex : temps de décrochage trop long). Lors des entretiens de groupe réalisés par la chambre, certains usagers ont estimé que la gestion des réservations restait encore à améliorer et que leur dépendance à Accelis et à ses plages horaires spécifiques, plus restreintes que sur le reste du réseau, pouvait les priver de lien social en soirée¹⁷.

La chambre a examiné la politique tarifaire de ce service de substitution. Selon le code des transports, son coût pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant¹⁸. Or, pour un titre unitaire, le tarif d'Accelis est supérieur d'1,40 €¹⁹

¹⁴ Directive du 13 avril 2006 relative à l'application de la loi 2005-102 du 11 février 2005.

¹⁵ Dans les conditions fixées par son règlement.

¹⁶ Transport des personnes à mobilité réduite.

¹⁷ Les horaires de ce service sont fixés du lundi au vendredi de 6 h à 20 h, le samedi de 6 h à minuit et les dimanches et jours fériés de 8 h à 20 h.

¹⁸ Article L. 1112-4 du code des transports.

¹⁹ Le ticket unitaire Accelis est à 3,10 € contre 1,70 € sur le reste du réseau.

au reste du réseau, et de 11 € pour un titre de 10 voyages²⁰. Par ailleurs, la chambre observe que ce tarif est le plus élevé parmi ceux pratiqués sur les réseaux de taille comparable.

Tableau n° 2 : Comparaison des tarifs pour les transports à la demande pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite sur la base d'un ticket unitaire

<i>Réseau</i>	Population totale desservie en milliers d'habitants	Tarif du titre unitaire ²¹ en transport à la demande pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite	Différence de tarif avec le reste du réseau
<i>Metz (Accelis)</i>	231	3,10 €	(+) 1,40 €
<i>Moyenne de l'échantillon de comparaison</i>	219	≈ 1,77 €	≈ (+) 0,21 €²²

Source : CRC Grand Est d'après les tarifs communiqués sur les différents réseaux et les données de l'UTPF.

La chambre estime que, pour l'année 2023, un tarif Accelis identique à celui des tarifs standards aurait occasionné une perte de recettes d'environ 60 000 €²³ (soit moins de 0,5 % des recettes totales de billetterie).

La chambre a rappelé à la métropole que lors de la mise en place d'un service de substitution, tel que le service Accelis, le coût pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant. À la suite du contrôle de la chambre et partageant ce constat, la métropole a adopté le 12 mai 2025 une délibération mettant en conformité sa politique tarifaire avec les exigences posées par l'article L. 1112-4 du code des transports.

1.2 La nécessité d'identifier les leviers d'amélioration de la qualité de service

Les enquêtes de satisfaction réalisées pour le compte des Tamm, complétées par des entretiens de groupe menés par la chambre (voir encadré), ont permis de mesurer le niveau de satisfaction des voyageurs à l'égard du réseau métropolitain. Jusqu'en 2023, le niveau de satisfaction décline (1.2.1) en raison notamment de la saturation des bus aux heures de pointe (1.2.2). Par ailleurs, la chambre observe, d'une part, un niveau de fraude plus élevé que les objectifs que se sont fixés la métropole et l'exploitant, et d'autre part, une baisse de la sécurité dans les transports (1.2.3).

²⁰ Le titre de 10 voyages Accelis est à 26,30 € contre 15,30 € sur le reste du réseau.

²¹ Ce tarif correspond au prix d'un titre unitaire sans le coût du support de ce titre (carte ou billet physique).

²² Seuls deux réseaux (dont Le Met') prévoient un tarif différencié entre les deux services.

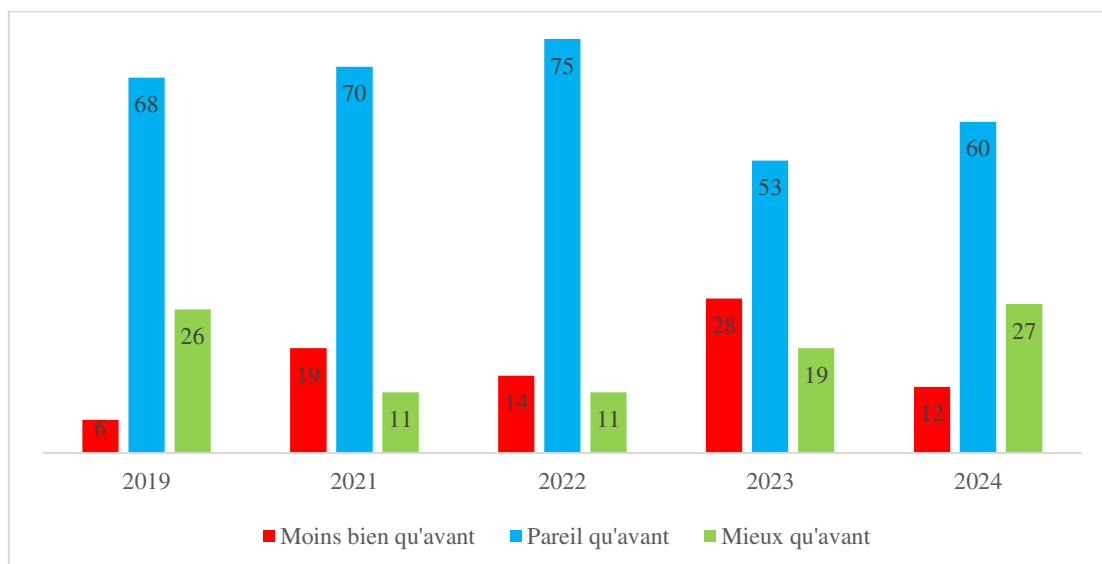
²³ Estimation sur la base de 31 500 voyages dont 97 % réalisés avec un titre de 10 voyages et 3 % avec un titre unitaire et en comparaison avec une recette moyenne par voyage de 0,74 € (montant constaté en 2023). Soit $(31\,500 \times 97 \% \times 26,3 \text{ €} / 10 + 31\,500 \times 3 \% \times 3,1 \text{ €}) - 31\,500 \times 0,74 \text{ €} = 59\,978 \text{ €}$.

1.2.1 Un niveau de satisfaction générale en déclin jusqu'en 2023 mais qui s'accroît en 2024

Les TAMM mesurent annuellement la qualité du service rendu aux usagers par une étude de satisfaction. Cette dernière est évaluée par une note sur 20 points. L'exploitant et la métropole se sont fixé pour objectif que 64 % des voyageurs attribuent une note d'au moins 15/20. Entre 2019 et 2024, cet objectif n'a jamais été atteint : le résultat varie entre 55 % au plus bas en 2021 et 61 % au plus haut en 2022.

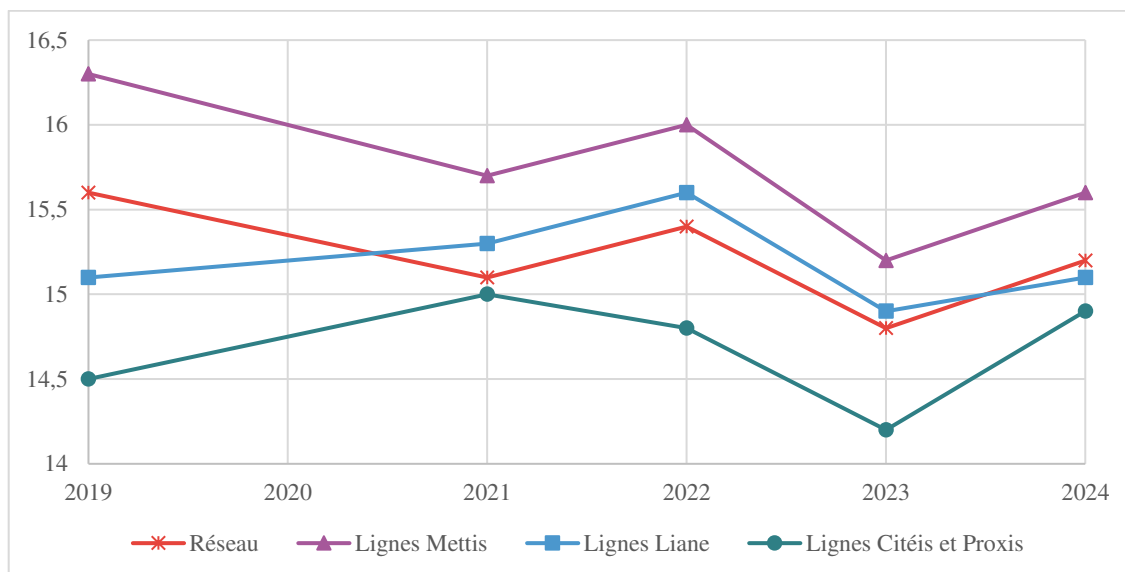
Le niveau de satisfaction connaît une baisse tendancielle entre 2019 et 2023, avant de s'améliorer en 2024. Les usagers ont attribué au réseau une note de 15,2/20 en 2024, la note la plus basse a été enregistrée en 2023 (14,8/20), la plus haute en 2019 (15,6/20). Jusqu'en 2022, la part des usagers notant une amélioration du réseau était supérieure à celle des usagers notant une dégradation. En 2023, cette proportion s'est inversée avant de s'améliorer à nouveau en 2024.

Graphique n° 4 : Évolution de la qualité du réseau sur 12 mois (en %)



Source : enquêtes de satisfaction réalisées à la demande des TAMM. Réponse à la question : selon vous, la qualité du réseau Le Met' des 12 derniers mois est : moins bien qu'avant, pareil, mieux qu'avant. En 2020, cette enquête n'a pas été réalisée.

La satisfaction est en baisse sur l'ensemble des lignes du réseau entre 2019 et 2023, mais de manière différenciée selon le type de lignes. Les utilisateurs des lignes Mettis sont toujours les plus satisfaits tandis que les utilisateurs des lignes Liane et Proxis ont un niveau de satisfaction inférieur à la moyenne du réseau.

Graphique n° 5 : Évolution des notes attribuées par les usagers (sur 20)

Source : enquêtes de satisfaction réalisées à la demande des TAMM. En 2020, cette enquête n'a pas été réalisée.

1.2.2 Des conditions de voyage dégradées qui pèsent sur la satisfaction

Le réseau du service de transport public messin connaît un niveau de fréquentation très important (cf. 1.1.2), avec plus de 23 millions de voyages en 2024. Néanmoins, l'offre de service ne permet pas toujours d'assurer un voyage dans les meilleures conditions. En effet, la fréquentation accrue aux heures de pointe entraîne un phénomène de saturation du réseau, pesant sur la satisfaction globale des usagers. Ce phénomène a été amplifié en 2023 par une réduction du nombre de bus²⁴ en raison de difficultés à recruter des chauffeurs et de divers travaux ayant entraîné des déviations de lignes.

Les usagers attribuent une note moyenne de 7/20 en 2024 concernant la charge à bord des véhicules de transport sur l'ensemble des lignes. Malgré leur fréquence élevée et leur capacité d'accueil importante, les lignes Mettis sont particulièrement touchées par le problème de saturation. Sur cet indicateur, les usagers de ces lignes leur attribuent une note de 5,8/20. La saturation de la charge à bord conduit parfois au dépassement des capacités d'accueil du véhicule. Au sein d'un Mettis ayant une capacité de 150 usagers, les TAMM estiment une charge à bord réelle pouvant atteindre 200 voyageurs aux heures de pointe. Depuis 2024, des bus articulés classiques sont ajoutés pour renforcer la fréquence des passages aux heures de pointe, mais ils n'offrent pas la même qualité de voyage que les bus à haut niveau de service.

Sur l'ensemble du réseau, les notes attribuées sur ce critère diminuent entre 2019 et 2024.

La problématique de saturation dans les transports a également des conséquences sur d'autres indicateurs de la satisfaction comme la ponctualité. La note attribuée par les usagers

²⁴ Cette réduction découlait d'un « plan de transport adapté » qui a débuté le 4 septembre 2023 et a pris fin en juin 2024.

au Mettis sur cet item est ainsi passée de 15,3/20 en 2019 à 10,6 en 2023, elle remonte à 12,4 en 2024. Sur l'ensemble du réseau, au premier semestre 2023, environ 15 % des bus partaient en retard de leur terminus.

En outre, le vieillissement du parc de véhicules génère des nuisances pour les utilisateurs. L'enquête de satisfaction révèle une tendance à la baisse des indicateurs de confort de voyage : pour les lignes Liane, la note sur cet item est passée de 15,3/20 en 2019 à 12,6 en 2024, la baisse est identique pour les Mettis. Ces notes sont illustrées par les témoignages des usagers rencontrés par la chambre.

Témoignages d'usagers recueillis au cours d'un entretien de groupe

« Les bus neufs sont agréables à prendre quand ils ne sont pas trop bondés. Mais les bus les plus vieux sont souvent en panne, on entend des bruits mécaniques, la porte arrière ou les rampes pour les personnes handicapées ne fonctionnent plus. Il y a certains bus qui n'ont pas de climatisation ».

Enfin, les usagers considèrent que l'information qui leur est transmise est insuffisante, notamment en cas de perturbations, que celles-ci soient prévues (travaux, par exemple) ou imprévues (pannes). Cet item s'est dégradé en 2023, alors que les premiers travaux de la ligne C du Mettis ont entraîné des déviations et des modifications de lignes. En 2024, la note s'est encore dégradée. Au cours des entretiens de groupe, les usagers ont relevé le manque de fiabilité des informations transmises *via* l'application. Ils évoquent également l'absence de dématérialisation des moyens de paiement. Consciente de ces difficultés, la métropole indique qu'elle demandera à l'exploitant, dans le cadre du prochain contrat de délégation, d'accroître l'information des usagers et de déployer une solution de paiement sans contact.

Les enquêtes de satisfaction commandées par les TAMM permettent de mesurer le niveau de satisfaction, sans identifier précisément les dysfonctionnements vécus par les usagers. La chambre a pu en recenser certains au travers d'entretiens de groupe. Ni la métropole ni les TAMM n'ont mis en place de rencontres de cette nature avec des panels d'usagers. Pourtant, ce mode de recueil des témoignages permet de façon simple et peu coûteuse d'identifier les leviers d'amélioration de la satisfaction des usagers. La métropole a mis en place un comité des partenaires chargé des questions de mobilité en janvier 2023. Celui-ci ne s'est toutefois réuni qu'une seule fois en juillet 2024 (une deuxième réunion est prévue au second semestre de l'année 2025). Aussi, la chambre recommande à la métropole et aux TAMM de réaliser de façon régulière des enquêtes qualitatives auprès des usagers.

Recommandation n° 1 (Metz Métropole et TAMM) : Rencontrer régulièrement les usagers pour identifier les leviers d'amélioration de leur satisfaction.

1.2.3 Fraude et sécurité

1.2.3.1 Un taux de fraude cible de 5 % systématiquement dépassé

Le contrat de DSP en vigueur prévoit un objectif de taux de fraude de 5,5 % (4 % dans les bus et 6 % pour les lignes Mettis), qualifié d'ambitieux par la direction des TAMM. Pour atteindre cet objectif, quatre actions principales devaient être mises en œuvre ou poursuivies :

- la montée dans les bus uniquement par la porte avant permettant l'implication du chauffeur dans le dispositif de contrôle ;
- la réalisation d'enquêtes fraude pour adapter le plan de contrôle ;
- l'amélioration des méthodes de contrôle et de recouvrement des amendes ;
- la transformation des amendes en abonnement (dispositif « Trok'It »).

Bien que ces actions aient été mises en œuvre, ce taux de fraude cible²⁵ n'a pas été atteint entre 2019 et 2023. À un minimum de 7,54 % en 2019, il s'est accru en 2021 et 2022 avant de baisser en 2023 à 8,85 %. Cette fraude génère une perte de recettes estimée par la chambre à un peu plus d'1 M€. Les coûts associés aux opérations de contrôle sont de l'ordre de 1,8 M€. Les 27 vérificateurs permettent de contrôler un peu plus de 3 % des voyageurs.

²⁵ Le taux de fraude regroupe l'ensemble des infractions générant une perte de recette pour le réseau (absence de titre, titre unitaire non validé, utilisation de l'abonnement par une tierce personne, etc.).

Tableau n° 3 : Indicateurs liés à la fraude et au contrôle

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Taux de fraude</i>	7,54 %	ND	10,60 %	10,02 %	8,85 %
<i>Effectifs des vérificateurs</i>	28				27
<i>Coût du contrôle de la fraude (M€)</i>	Non déterminé		1,6	1,8	1,8
<i>Nombre de voyageurs contrôlés</i>	730 899	471 836	584 136	704 196	699 071
<i>Nombre d'amendes</i>	14 864	12 830	14 668	17 015	15 265
<i>Taux de contravention</i>	2,03 %	2,72 %	2,51 %	2,42 %	2,18 %
<i>Taux de recouvrement</i>	Non déterminé				31 %
<i>Montant des amendes recouvrées (€)</i>	151 457	144 293	163 972	196 685	160 429

Source : enquêtes fraude réalisées pour le compte des TAMM, comptabilité analytique des TAMM (code fonction C03), rapports d'activité.

Le taux de fraude (8,85 % en 2023) est déterminé par un sondage réalisé, chaque année, en face à face dans les transports auprès de 5 000 voyageurs au cours d'une semaine²⁶. Le taux de contraventions (de l'ordre de 2,5 % entre 2019 et 2023) correspond à la proportion de voyageurs contrôlés recevant une amende. La chambre observe que ce taux est nettement inférieur au taux de fraude mesuré par sondage. Par ailleurs, en 2023, sur les 15 265 procès-verbaux dressés, seuls 4 719 ont été effectivement recouvrés. Sept amendes sur dix ne sont donc jamais réglées.

L'écart entre le taux de fraude mesuré (environ 9 %) et le taux de contraventions recouvrées (moins de 0,7 %) est très important.

La chambre invite en conséquence les TAMM :

- à cibler les contrôles sur les lignes et les horaires présentant les taux de fraude les plus importants ;
- à étudier les moyens de déjouer les stratégies d'évitement des contrôles utilisées par les fraudeurs ;
- à suivre le taux de recouvrement des amendes et à explorer les pistes permettant de l'améliorer.

La métropole a confirmé que la lutte contre la fraude est un de ses sujets de préoccupation et qu'elle élabore avec l'exploitant des stratégies visant à réduire la fraude et à mieux la déceler.

²⁶ Les enquêteurs ne verbalisent pas les voyageurs, ils les interrogent suivant un plan de sondage. Les résultats de l'enquête sont redressés pour être représentatifs des horaires de voyage et de la fréquentation des lignes.

1.2.3.2 Une hausse des agressions du personnel et une baisse du sentiment de sécurité des usagers

Entre 2019 et 2024, les agressions sur le personnel des TAMM sont restées stables mais leur gravité, mesurée par le nombre de journées d'absences, s'est accrue. La baisse sensible observée entre 2020 et 2022 est à mettre en regard de la baisse du nombre de voyageurs. La reprise de la fréquentation a coïncidé avec une hausse des agressions. En 2023, près de 1 200 jours de travail ont été perdus pour cette raison.

Tableau n° 4 : Agressions du personnel suivies d'un arrêt de travail

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Agressions suivies d'un arrêt de travail</i>	19	10	10	12	20	19
<i>Journées d'absences pour agression</i>	792	513	518	274	898	1 193

Source : TAMM, rapports d'activité et bilans sociaux

Du côté des usagers, le sentiment de sécurité à bord des bus s'est également dégradé. Ce constat concerne l'ensemble des lignes. Cet indicateur reçoit une note inférieure aux objectifs de qualité fixés par les TAMM (15/20). D'après les enquêtes de satisfaction, les usagers souhaiteraient notamment un renforcement de la sécurité dans les bus circulant le soir.

Tableau n° 5 : Sécurité à bord (notes exprimées sur 20)

	2019	2021	2022	2023	2024
<i>Mettis</i>	13,6	12,5	11,5	11,0	11,1
<i>Lianes</i>	14,2	13,2	13,8	12,2	11,7
<i>Citeis et Proxis</i>	16	14,7	13,9	12,4	13,1

Source : TAMM, enquête de satisfaction.

Selon le président de la métropole, la police métropolitaine créée en 2025 permettra notamment de répondre à ce besoin de sécurité dans les bus. En effet, celle-ci peut intervenir sur l'ensemble du territoire métropolitain et donc sur l'ensemble du réseau, contrairement aux polices municipales dont l'action se limite au territoire de la commune.

1.3 Un parc de véhicules plus âgé que la moyenne des réseaux comparables et roulant essentiellement au diesel

Le parc de véhicules du Met' est plus âgé que la moyenne des réseaux comparables et roule essentiellement au diesel (1.3.1). Le réseau messin n'a que récemment commencé le verdissement de sa flotte (1.3.2).

1.3.1 Des véhicules de 10 ans en moyenne roulant quasi exclusivement au diesel et posant des problèmes de maintenance

Selon une étude de l'UTPF menée en 2024 auprès de 150 réseaux adhérents, l'âge moyen du parc routier des réseaux de classe 2 (comprenant entre 100 000 et 250 000 habitants dont fait partie Le Met') était de 7,9 ans au 1^{er} janvier 2023, hors trolleybus.

L'âge moyen du parc du réseau messin était quant à lui de 10 ans au 31 décembre 2023.

Tableau n° 6 : Parc de véhicules au 31/12/2023

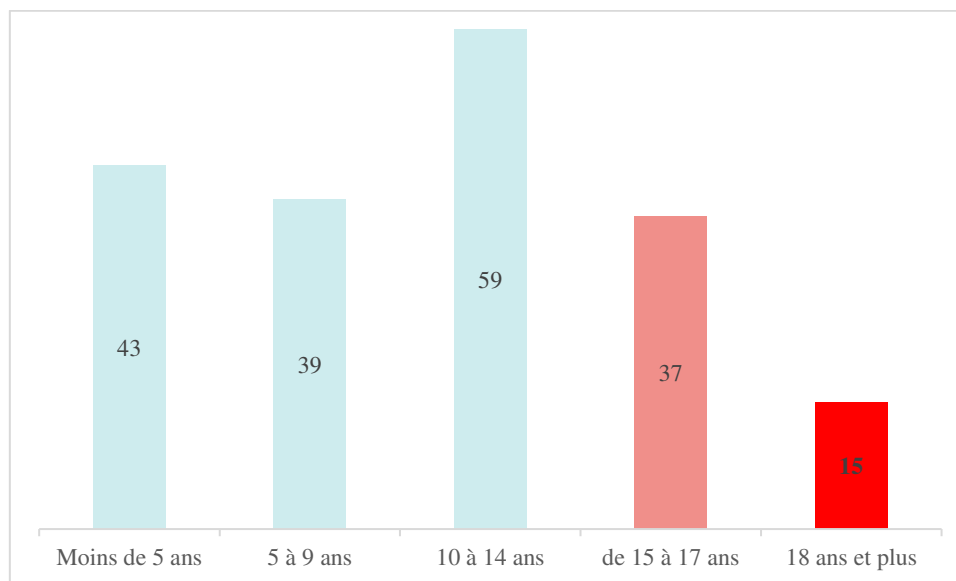
Catégorie	Modèle	Quantité	Âge Moyen	Quantité catégorie	Âge moyen catégorie
BHNS*	<i>VanHool Mettis</i>	30	9,8	30	9,8
Articulé	<i>Mercedes Citaro L</i>	43	5,9	65	8,8
	<i>Irisbus Citelis long</i>	10	11,3		
	<i>Renault VI Agora L</i>	7	18,4		
	<i>Volvo</i>	5	15		
Standard	<i>Mercedes Citaro S</i>	32	6,2	57	11,3
	<i>Agora</i>	8	19,2		
	<i>Citelis Line</i>	17	17,3		
Mini	<i>Dietrich City 23-Master</i>	3	7,7	19	8,2
	<i>Bluebus</i>	4	5,1		
	<i>Mini TPMR</i>	12	9,4		
Mis à disposition	<i>Heuliez GX 127</i>	4	10,8	37	11,3
	<i>City 23 - Master-Noventis</i>	5	7,1		
	<i>Citaro Solo</i>	24	11,7		
	<i>Setra</i>	2	14,2		
	<i>Citaro2k</i>	2	16		
Parc total au 31/12/2023				208	10

Source : rapport d'activité des TAMM 2023 (BHNS = Mettis ; mis à disposition = confiés aux sous-traitants)

*BHNS : Bus à Haut Niveau de Service

Le contrat encadrant le réseau Le Met' prévoit un âge d'exploitation du matériel roulant de 18 ans maximum pour les Mettis, les bus standards, articulés et les minibus et de 10 ans pour les véhicules affectés au service Accelis. Pourtant, l'âge du plus vieux véhicule est de 20,4 ans et 15 d'entre eux ont plus de 18 ans.

L'ordonnateur a précisé à la chambre que la métropole a fait le choix de conserver ses véhicules jusqu'au ferrailage, contrairement à d'autres réseaux qui revendent leurs véhicules sur le marché de l'occasion avant leur fin de vie théorique. Ce choix expliquerait en partie la différence d'âge moyen du parc par rapport aux réseaux de la même strate. Il indique, par ailleurs, que d'importantes livraisons de véhicules neufs sont attendues pour le second semestre 2026.

Graphique n° 6 : Pyramide des âges des véhicules au 31 décembre 2023

Source : Metz Métropole / TAMM - étude sur le parc de véhicules

Comme le souligne le rapport d'activité des TAMM pour 2023, le vieillissement du parc « s'accompagne de pannes immobilisantes pour les véhicules les plus vieux [...] au 31 décembre 2023, six véhicules (dont un accidenté) sont arrêtés car non réparables sauf à consentir des coûts de restauration déraisonnables ». Les véhicules, qui suivent des plans de maintenance établis par les TAMM, ont néanmoins un taux de réussite de 98 % au contrôle technique.

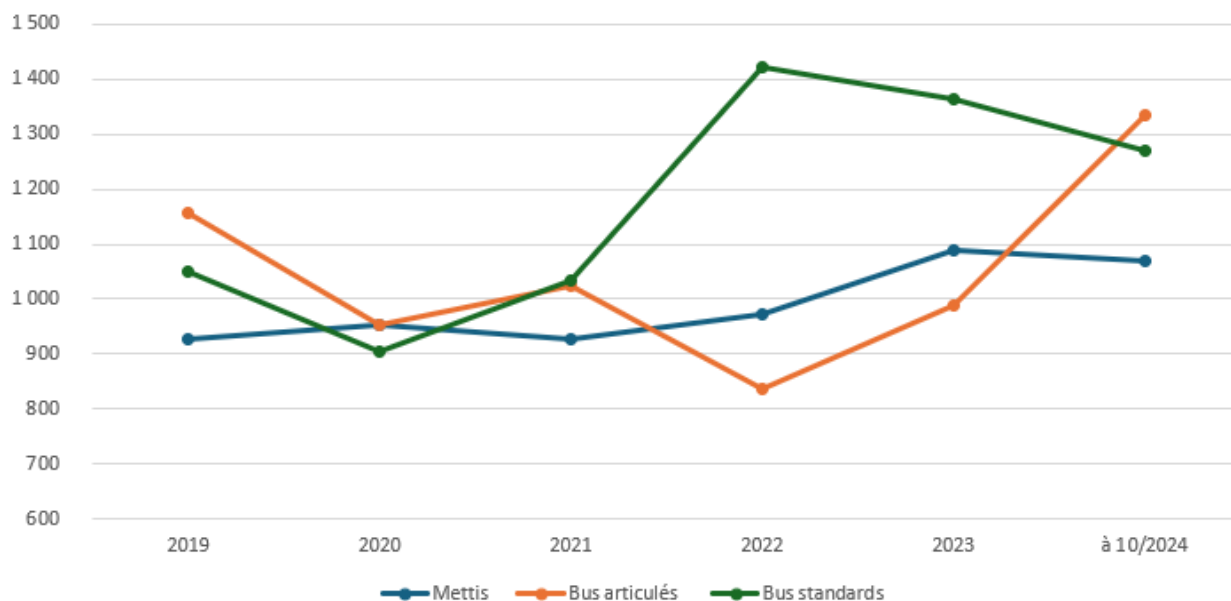
Selon l'ordonnateur, un renouvellement plus rapide du parc aurait bénéficié à l'exploitant grâce aux économies d'entretien, mais aurait coûté plus cher en investissement. La chambre observe néanmoins que l'investissement dans une flotte de véhicules neufs participe à la qualité du service rendu aux usagers.

Entre 2021 et 2023, selon la comptabilité analytique tenue par les TAMM, le coût de la maintenance des véhicules s'établissait en moyenne à 4 M€, répartis à part égale entre la main d'œuvre et les pièces (cf. partie 2 pour leurs modalités d'acquisition). Cette activité est assurée sous la direction d'un personnel mis à disposition par Keolis²⁷. Elle fait l'objet d'échanges réguliers avec la métropole, qui ne dispose pas de compétences techniques en la matière, dans le cadre des réunions générales de suivi du contrat.

Les pannes se concentrent essentiellement sur les bus standards et articulés et les Mettis. La SEM communique des données à la métropole par l'intermédiaire des « liasses » de suivi du contrat. En 2019, 3 173 pannes au total étaient recensées contre 3 784 en 2024 (sans compter novembre et décembre), soit une hausse de 19 %.

²⁷ Avec l'expertise technique du groupe, telle que recherchée dans le cadre du partenariat mis en place (ex : comités techniques, diffusions de « flashs maintenance », rappels constructeur collectifs en cas de difficultés).

Graphique n° 7 : Évolution des pannes par type de véhicules (nombre de pannes par an, hors minibus, midibus et TPMR)



Source : Metz Métropole d'après les données communiquées par les TAMM

Les données communiquées à la métropole par les TAMM pourraient cependant être affinées et catégorisées afin de pouvoir évaluer les typologies de pannes, leur degré de gravité et leur impact sur la durée d'indisponibilité des véhicules.

Mettis : des véhicules très sollicités dont la maintenance pourrait être perturbée en raison de la faillite du constructeur

La problématique de la maintenance de Mettis s'avère centrale pour les TAMM, dans la mesure où cette offre structure le réseau de par ses recettes et sa fréquentation. Acquis pour la plupart en 2013 et désormais arrivés à la moitié de leur durée de vie théorique, ces véhicules, qui affichent une moyenne de 650 000 km, subissent une usure prématurée s'expliquant par de fortes cadences d'utilisation, une surcharge en période de pointe²⁸ et par leur parcours intégrant des secteurs pavés (ex : secousses et ornières provoquées par le poids engendrant une usure des châssis, qui connaissent par ailleurs des problèmes de corrosion). L'ordonnateur précise que la métropole a obtenu l'autorisation de l'architecte des bâtiments de France de remplacer ces pavés, dans le secteur de la place de la République, par un béton imprimé imitation pavé, dans le cadre des travaux de la ligne C du Mettis.

Du fait de la faillite et la reprise du constructeur VanHool en 2024, la disponibilité des véhicules est devenue un enjeu important pour les TAMM en raison, d'une part, de nombreuses pièces « captives », c'est-à-dire protégées par des droits de propriété intellectuelle et ne pouvant être distribuées qu'en levant des clauses d'exclusivité, et d'autre part, d'un manque de service après-vente de la part du constructeur. Pour pallier cette difficulté, la société messine a constitué un stock de pièces et étudie des solutions alternatives pour éviter une rupture d'approvisionnement.

Les véhicules seront encore plus sollicités dans les prochains mois avec l'extension de la ligne A. Actuellement, aucun nouveau BHNS n'est en commande (cf. infra).

Les enquêtes de satisfaction et les entretiens menés par la chambre démontrent que les usagers sont particulièrement attentifs à la qualité du parc de véhicules et au confort à bord. Certains déplorent le fait que, sur certaines lignes, seuls des véhicules anciens circulent.

Témoignages d'usagers recueillis au cours d'un entretien de groupe

« Je vois une différence entre le réseau du centre-ville et celui des lignes plus excentrées. Par exemple, sur la ligne C17, les bus ont quasiment tous plus de 15 ans d'âge ».

La métropole ne possède pas de données sur l'affectation du matériel permettant d'apprécier l'âge moyen des véhicules sur les lignes exploitées par les TAMM ou sur celles confiées aux sous-traitants. Une étude sur le renouvellement de la flotte, remise à la métropole et aux TAMM en août 2024, préconise néanmoins une réaffectation des véhicules les plus anciens aux sous-traitants, qui exploitent principalement des bus standards.

En raison des enjeux financiers et de continuité du service public, la chambre invite la métropole à mettre en place un suivi plus détaillé des opérations de maintenance, notamment

²⁸ Les véhicules accueillant, selon les estimations des TAMM, plus de 200 passagers pour une capacité prévue de 150 à 155.

par famille de véhicules, en se faisant communiquer par les TAMM le détail de ces opérations et leur coût, mais également à formaliser une stratégie d'approvisionnement pour la maintenance des Mettis, arrivés à mi-vie.

En France sur les réseaux de classe 2 (comprenant entre 100 000 et 250 000 habitants dont fait partie Le Met'), 61,1 % des véhicules de plus de 12 mètres en circulation sont équipés de motorisation diesel ou diesel hybride, 36,3 % utilisent du gaz, des biocarburants ou des moteurs électriques et parmi les autres énergies restantes, seuls 38 véhicules fonctionnent à l'hydrogène²⁹.

Hormis les navettes électriques affectées à de courtes dessertes dans le centre-ville et les navettes fluviales, les véhicules du réseau messin sont exclusivement composés de motorisation diesel ou diesel hybride. La chambre constate que le réseau de transport messin reste très centré sur l'utilisation de moteurs diesel.

1.3.2 Un réseau n'ayant que récemment pris le virage de la transition écologique

Dans un objectif de « verdissement » des flottes de véhicules, le code de l'environnement³⁰ contient une série d'obligations, entrées en vigueur de manière progressive, et applicables à la métropole messine.

À compter du 1^{er} janvier 2025, les acquisitions ou utilisations nouvelles de véhicules devront se porter sur du matériel roulant à faible émission, dont 50 % de véhicules à très faible émission.

²⁹ UTPF (2024), *Le parc des véhicules des services urbains*.

³⁰ Notamment les articles L. 224-8-2 et R. 224-15-1 et suivants du code de l'environnement qui transposent la directive 2019/1161 du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie. Voir fiche « Verdissement des flottes d'autobus / d'autocars » du ministère de la transition écologique.

Tableau n° 7 : Typologie des véhicules à faible ou très faible émission pour les territoires tels que ceux de Metz Métropole

<i>Motorisation</i>	Moins de 5 tonnes	Plus de 5 tonnes
<i>Hydrogène-électricité hybride</i>	Très faible émission	
<i>GNV* ou hybride électricité- GNV dont au moins 30 % de bio GNV</i>		
<i>Hybride électricité-biocarburant exclusivement sans changements indirects d'affectation des sols</i>		Faible émission
<i>Hybride électricité-GNV (toute origine) (mode électrique)</i>		
<i>Hybride électricité-diesel rechargeable (mode électrique)</i>		
<i>GNV ou hybride électricité-GNV (toute origine) (mode thermique) (*)</i>		

Source : fiche « Verdissement des flottes d'autobus / d'autocars » du ministère de la transition écologique.

(*) Si le réseau électrique ne peut soutenir le besoin énergétique de la flotte de véhicules à des coûts acceptables.

*GNV : gaz naturel pour véhicules

Le parc actuel du réseau messin, composé de manière quasi exclusive de véhicules à moteur diesel ou diesel hybride, peut continuer à être exploité, dans la mesure où la date de leur mise en service ou de leur commande est antérieure au 1^{er} janvier 2025.

Des commandes de véhicules n'entrant plus dans la catégorie des véhicules autorisés en « zone A » ont ainsi été passées avant la date butoir, essentiellement par le biais de centrales d'achat (soit contrats cadres Keolis, soit UGAP³¹, cf. infra) :

- mise en service en 2024 de 15 bus standards diesel hybride³² de norme « euro VI » ;
- commande en 2024 pour la location longue durée de 30 bus articulés de même motorisation (livraison prévue fin 2025 et en 2026).

Dans le même temps, la métropole et la SEM ont passé commande en 2024 de véhicules à très faible émission : six bus standards et 14 articulés fonctionnant à l'hydrogène ainsi que 11 véhicules TPMR et 10 minibus électriques.

Début 2025, la métropole étudiait la possibilité de l'achat de 14 BHNS de 18 mètres à l'hydrogène destinés à équiper la ligne Mettis C, soit par la voie d'un marché piloté et lancé par ses soins, soit par celle d'une commande à une centrale d'achat qui ajouterait prochainement ce produit à son catalogue, pour une livraison prévue en 2027.

³¹ Union des groupements d'achats publics.

³² Un moteur électrique placé dans le véhicule soutient le moteur thermique, par un mécanisme de récupération d'énergie, permettant ainsi des économies de carburant.

La métropole avait également lancé, en 2022, un marché³³ pour l'acquisition de 13 BHNS de 24 mètres fonctionnant à l'hydrogène. Cependant le titulaire du marché ayant fait faillite, la métropole a dû repenser sa stratégie pour l'équipement des lignes Mettis A et B. L'étude d'août 2024 envisage le scénario de l'achat de BHNS de 24 mètres électriques pouvant être rapidement rechargés aux terminus puisque plus aucun constructeur ne propose actuellement en France des BHNS de 24 mètres fonctionnant à l'hydrogène.

Le réseau messin est actuellement dans une période charnière : il est exploité grâce à des bus désormais interdits à l'acquisition, des véhicules à très faibles émissions doivent être livrés au second semestre 2026 et une stratégie est à adopter pour le passage éventuel à l'électrification des lignes historiques de Mettis.

1.4 Metz'O : des navettes fluviales dont l'exploitation est coûteuse pour la métropole et fréquentées essentiellement par une clientèle touristique

En se fondant sur une clause du contrat de DSP qui stipule que l'exploitation est confiée au délégataire « quel que soit le mode de transport », la métropole a chargé les TAMM d'expérimenter, du 1^{er} juin au 31 octobre 2022, un service de navettes fluviales sur la Moselle (Metz'O) intégré au réseau, accessible en utilisant tout titre de transport et remboursé à « l'euro euro » à la société par la métropole.

Selon le président de la métropole, ce service permet de remplir un double objectif : offrir un mode de déplacement alternatif au bus acceptant les vélos à bord et permettre aux touristes de découvrir autrement le territoire.

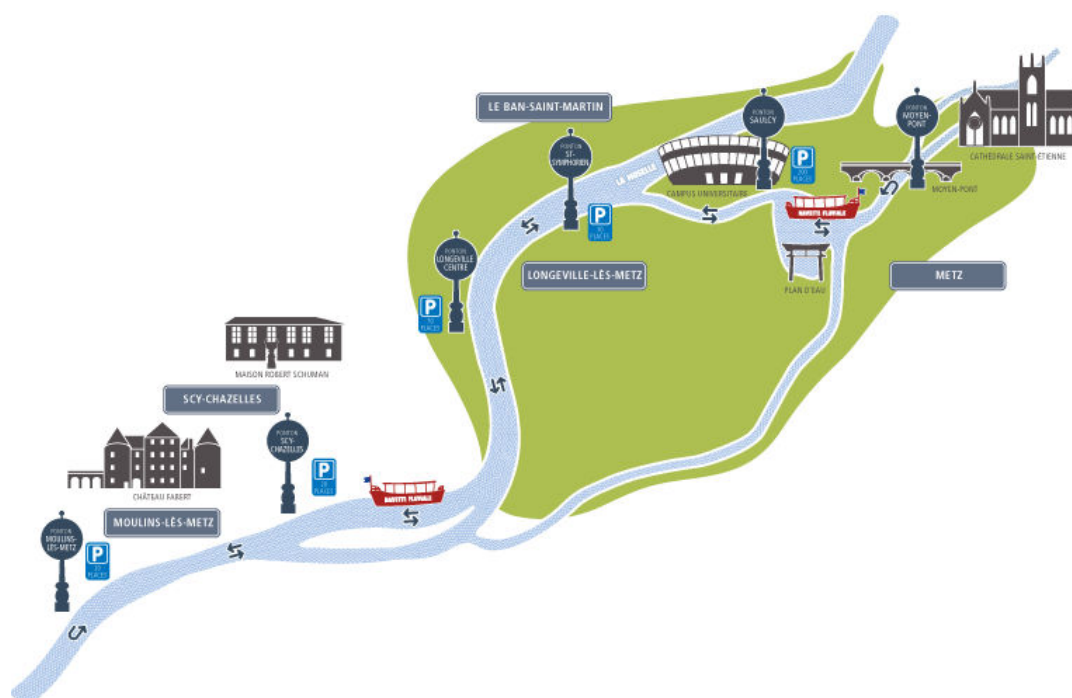
Faute de savoir-faire interne, la société a entièrement externalisé cette nouvelle prestation, tant pour l'affrètement des bateaux que pour la location des pontons. La métropole a demandé à la SEM de reconduire ce service pour les années 2023 et 2024. Ce service a été externalisé à nouveau aux mêmes entreprises et a fait l'objet d'investissements de la part de la métropole (pontons notamment). Enfin, en 2024, cette dernière a repris le pilotage de l'organisation de l'affrètement des bateaux et a conclu un contrat de sept ans, à compter de 2025, avec le même prestataire, seule entreprise ayant déposé une offre lors de la mise en concurrence. Concernant les modalités de passation des contrats, la chambre a constaté des irrégularités commises par les TAMM en 2022 (cf. annexe n° 1), régularisées par la suite.

Durant la première année d'exploitation, la ligne fluviale, dotée de deux bateaux de 28 et 75 places assises, permettait de rallier le cœur de ville de Metz (Moyen-Pont) à Longeville-lès-Metz, pour un temps de parcours d'environ 30 minutes, contre un peu plus de 15 minutes à pied et en bus. Le service s'est ensuite étendu, en 2023 et 2024, avec la mise en place d'une seconde ligne permettant d'atteindre Moulins-lès-Metz (berges de la Moselle) en environ une heure, contre environ 25 minutes à pied et en bus.

³³ Sans incidence sur sa régularité, ce marché passé sur le fondement de la directive 2014/24 (pouvoir adjudicateur / secteur classique) aurait dû être passé sur le fondement de la directive 2014/25 (pouvoir adjudicateur agissant en tant qu'entité adjudicatrice / secteur réseau) puisqu'il s'agissait d'acquérir du matériel destiné à être confié à l'exploitant du réseau. Dans le second cas, l'acheteur n'a pas à justifier le recours à une procédure négociée qui permet de négocier les prestations et les tarifs (cf. annexe n° 1).

Il ressort des bilans annuels, notamment celui de 2024, que la clientèle est essentiellement touristique. En effet, la part des clients occasionnels demeure très majoritaire (82 % des validations en 2024 étaient réalisés avec des tickets, le reste étant réparti entre les différents types d'abonnements). Les mois de juillet et août concentrent 75 % de la fréquentation et les navettes sont très peu utilisées entre 7h et 10h du matin mais beaucoup plus utilisées entre 15h et 18h, notamment en cas de beau temps. Les arrêts intermédiaires ne sont pas ou très peu utilisés, seul le ponton principal du Moyen-Pont et ceux des terminus de Longeville-Centre et de Moulins-lès-Metz sont véritablement empruntés (notamment dans une logique d'aller-retour).

Schéma n° 2 : Parcours de la navette fluviale Metz'O



Source : site internet des TAMM

Le coût d'exploitation annuel par validation voyageur a diminué de 2022 à 2024, passant de 34 à 22 €. Cette baisse s'explique par une hausse des validations (+ 17 %) mais surtout par l'abandon progressive de la charge locative des pontons, acquis depuis lors par la métropole et désormais amortis dans ses comptes sur une période de 15 ans. En prenant une base tarifaire d'1,70 € le ticket, les validations de 2024 ont généré environ 40 000 € de recettes contre plus de 528 000 € de charges d'exploitation. Toutefois, même avec cette baisse, le coût par voyageur est toujours l'un des plus onéreux du réseau.

Tableau n° 8 : Coût d'exploitation du service par validation voyageur

<i>En € HT (hors taxes)</i>	2022	2023	2024
Prestation bateaux	543 500	488 376	503 576
Location des pontons	157 483	72 141	-
Estimation amortissements investissements métropole	3 800	27 000	25 000
Total	704 783	587 517	528 576
<i>Nombre de validations voyageur comptabilisées</i>	20 714	20 548	23 762
Coût d'exploitation par validation voyageur	34	29	22

Source : comptes de Metz Métropole et des TAMM, bilans annuels Metz'O et rapports d'activité des TAMM

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Metz Métropole a fait le choix d'un réseau de transport équipé uniquement de bus. Contrairement à de nombreuses métropoles, elle ne dispose pas de tramway mais de bus à haut niveau de service. Les Mettis répondent aux besoins des usagers, ils ont un niveau de satisfaction plus élevé que les autres véhicules et ont permis une hausse importante de la fréquentation entre 2013 et 2020. Le nombre de voyages a chuté à la sortie de la crise sanitaire. En décembre 2024, la fréquentation a quasiment retrouvé son niveau de début 2020.

Entre 2019 et 2024, la satisfaction des usagers a fluctué. Jusqu'en 2022, la part des usagers notant une amélioration du réseau était supérieure à celle des usagers notant une dégradation. Cependant, en 2023, cette proportion s'est inversée, marquant un point bas pour la satisfaction globale.

Le parc de véhicules est quasiment exclusivement constitué de véhicules diesel, comparativement aux autres réseaux. La métropole n'a que récemment entamé la transition écologique de sa flotte.

Le réseau a très peu évolué depuis 2013 et la mise en circulation de Mettis, alors même que le nombre de voyages a augmenté de 70 %. Le rythme de renouvellement des bus est insuffisant, ils vieillissent et le nombre de pannes s'accroît, qui plus est dans un contexte de tension d'approvisionnement concernant les pièces de Mettis. Des investissements sont à réaliser afin de rapidement moderniser le réseau et d'être en mesure de réaliser près de 25 millions de voyages sans détériorer la qualité du service.

Malgré l'existence d'une offre sur tout le territoire, l'utilisation des transports urbains par les actifs est très faible dans les communes les plus éloignées du centre-ville de Metz.

La chambre constate que le service à destination des personnes en situation de handicap présente certaines rigidités sur les délais de réservation et l'amplitude horaire en soirée. Enfin, jusqu'à l'adoption par la métropole d'une récente délibération faisant suite au contrôle de la chambre et régularisant la situation, les tarifs proposés étaient supérieurs à ceux pratiqués sur l'ensemble du réseau.

2 UNE EXPLOITATION DU RÉSEAU ASSOCIANT METZ MÉTROPOLE ET KEOLIS QUI DOIT ÊTRE MIEUX SÉCURISÉE SUR LE PLAN JURIDIQUE

La métropole est en situation de contrôler les Tamm en tant qu'actionnaire principal mais également grâce à des clauses dédiées du contrat (2.1). Keolis, l'actionnaire minoritaire, est quant à lui chargé d'apporter son expertise en mettant à disposition du personnel³⁴ et divers outils pour exploiter le réseau (2.2).

2.1 Metz Métropole : actionnaire majoritaire et acteur clé de la gestion des Tamm

Metz Métropole, en tant qu'actionnaire majoritaire détenant 60 % du capital de la SEM, dispose d'un rôle prépondérant dans la gouvernance et le contrôle de cette entité. Contrairement aux délégations de service public classiques, ce modèle lui permet d'influer sur certaines décisions stratégiques, comme la désignation de la direction, tout en assurant un suivi renforcé de l'exécution du contrat (2.1.1). Cette organisation vise à garantir une meilleure maîtrise du service rendu aux usagers dont les différentes mesures de la qualité de service font l'objet d'un mécanisme d'intéressement (2.1.2).

2.1.1 Une implication importante de la métropole dans le contrôle, l'évaluation et la gouvernance du délégataire

Le contrat de DSP définit un cadre³⁵ de suivi précis permettant à la métropole d'exercer un contrôle renforcé sur l'exécution des missions confiées aux Tamm. Ce suivi repose sur des échanges réguliers d'informations financières et opérationnelles, dont une synthèse annuelle est présentée *via* le rapport annuel du délégataire³⁶, qui analyse l'exploitation et évalue les performances du réseau.

Des réunions mensuelles entre la métropole et la SEM, complétées par des tableaux de bord et un suivi des indicateurs clés (fréquentation, recettes, maintenance), garantissent un pilotage continu du contrat. En parallèle, la métropole s'appuie sur un dispositif de contrôle qualité associant contrôles contradictoires, enquêtes de satisfaction et « clients-mystères ».

Les contrôles dits « contradictoires » sont réalisés conjointement par des agents de la métropole et de la SEM et portent sur différents points définis contractuellement³⁷. Un

³⁴ En 2023 : directeur général, directrice marketing et commercial, responsable études et offres de la direction marketing, directeur innovation, projets et systèmes d'information et directeur maintenance et patrimoine.

³⁵ Cf. le chapitre six « Contrôle et sanctions ».

³⁶ Ces rapports sont prévus par les articles L. 1411-3 et R. 1411-8 du CGCT (code général des collectivités territoriales).

³⁷ Les critères sont définis dans l'annexe 2.7 au contrat, modifié par l'avenant n° 5 au contrat de DSP.

calendrier de contrôle est déterminé en amont et permet de consacrer un temps de contrôle sur un sujet spécifique à une fréquence quasi hebdomadaire, qu'il s'agisse de vérifier la propreté des lieux et du matériel, l'équipement des bus, leur état de marche, ou autre. La ponctualité et la gestion des requêtes des usagers font également partie des éléments suivis assidûment par la métropole. L'ensemble de ces résultats, croisés avec ceux des enquêtes de satisfaction et des enquêtes « clients-mystères », servent au calcul du mécanisme de bonus/malus (*cf.* partie 2.1.2). Ce mécanisme permet de suivre de près la qualité du service rendu et d'attribuer, *in fine*, un bonus ou un malus à la SEM en fonction des performances observées.

En complément des dispositifs de suivi opérationnel, la métropole participe activement à la gouvernance de la SEM en siégeant aux instances décisionnelles (conseil d'administration et assemblées générales des TAMM) et en adressant des notes préparatoires aux administrateurs. Elle veille ainsi à la bonne exécution du contrat et à la mise en œuvre des ajustements nécessaires, notamment en matière de service et d'information aux usagers. Elle explicite les décisions prises par l'AOM, telle que la prolongation de la durée de la DSP par exemple.

Son rôle s'étend également aux décisions stratégiques, comme en témoigne son implication dans le choix du candidat retenu pour le remplacement du directeur général des TAMM en 2023.

2.1.2 Un système de bonus – malus permettant d'intéresser les salariés des TAMM à la qualité du service

Les différents contrôles précités permettent à la métropole d'évaluer la qualité du service rendu par le délégataire et de lui attribuer un bonus ou un malus, influant ainsi directement sur sa rémunération. Le bonus annuel peut atteindre près de 1 M€. Entre 2019 et 2023, les montants annuels perçus à ce titre ont varié entre 600 000 € et 800 000 €.

Tableau n° 9 : Montants des bonus perçus (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Bonus perçus</i>	611 878	659 403	628 800	714 781	765 450

Source : rapport du délégataire

Bien que le poids financier de ce mécanisme soit limité par rapport à la rémunération globale perçue par le délégataire, sa gestion nécessite un suivi administratif important, qui repose sur un calendrier de contrôles réguliers entre la métropole et la SEM, combiné avec des enquêtes de satisfaction, des « clients mystères » et la gestion des requêtes effectuée par le service relation client notamment. En outre, plusieurs critères de calcul sont régulièrement neutralisés par avenant, en raison de difficultés techniques (perte de validations issues du système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs – SAEIV) ou conjoncturelles (effet de la crise sanitaire). Ces modifications, bien que justifiées, altèrent le résultat du calcul.

Les résultats observés entre 2019 et 2023 font apparaître des écarts significatifs entre les critères contrôlés. La propreté des bus, en particulier leur entretien extérieur et notamment

sur les lignes BHNS, est demeurée insuffisante. Le manque de ponctualité, les dysfonctionnements dans le service de réservation Accelis ainsi que le niveau élevé de fraude ont contribué à la dégradation des résultats.

À l'inverse, certains critères ont régulièrement généré des bonus, notamment la qualité de l'information voyageur, tant à bord des véhicules qu'aux points d'arrêt, le traitement des requêtes ainsi que la qualité du service des conducteurs en matière de conduite et d'accueil.

Malgré les limites de ce mode de calcul, ce dispositif demeure un outil intéressant pour mesurer la qualité du service rendu. Par ailleurs, le bonus est l'un des critères déterminant le montant de l'intéressement versé aux salariés des TAMM. L'accord collectif et ses avenants prévoient qu'un tiers du montant du bonus est versé aux salariés. Ce dispositif permet ainsi d'associer les salariés aux objectifs et résultats de qualité du réseau de transport.

2.2 Une prestation d'assistance fournie par Keolis nécessitant davantage de contrôles et des achats à sécuriser

Outre la mise à disposition de personnels, Keolis, actionnaire minoritaire, apporte son expertise de la gestion de réseaux de transport par un « contrat d'assistance technique » et offre la possibilité aux TAMM d'utiliser des accords-cadres passés par le groupe.

2.2.1 Une assistance technique nécessitant des contrôles de la part de la métropole

En tant que délégataire puis partenaire, Keolis a incorporé à son offre une assistance technique à destination des TAMM « *à base d'analyses, de conceptions, de conseils, de préconisations et de contrôles sur tous les domaines de la gestion [d'une telle entreprise]* ». Une liste de prestations est annexée à un « contrat d'assistance technique » :

- des prestations générales (article 3) : études techniques, formations, gestion des ressources humaines, marketing, conseils juridiques, gestion comptable et financière, *etc* ;
- des prestations spécifiques pour les besoins du réseau messin (article 4) : lancement de Mettis, système d'aide à l'exploitation, billettique, *etc*).

En contrepartie de ces prestations, une somme forfaitaire, dont le montant a été revu à la baisse par avenant pour les années 2024 et 2025 (passant de 600 000 € à 400 000 € par an), est due par les TAMM. Le contrat prévoit également une part variable, dont les modalités de calcul ont été plusieurs fois modifiées par avenants, et encadre la rémunération de la mise à disposition de personnels et de logiciels (*cf.* partie 3 pour les modalités financières). Entre 2019 et 2023, cette prestation d'assistance technique a été facturée en moyenne 910 000 € par an.

Les rapports annuels d'activité élaborés par les TAMM établissent la liste des prestations réalisées dans le cadre de ce contrat d'assistance et permettent de constater que la SEM s'appuie sur l'expertise de Keolis (conseils en gestion, séminaires, présentations techniques en conseil d'administration, *etc*). Cette liste, qui contient des intitulés parfois vagues et identiques chaque année, ne permet pas d'appréhender le volume exact des prestations réalisées. Si l'entreprise a fourni à la chambre divers exemples d'échanges entre elle et le

groupe, elle n'a pas été en mesure de fournir une liste exhaustive des conseils délivrés. Au surplus, bien que le contrat prévoie une assistance pour l'environnement juridique des DSP, les TAMM ont parfois recours, en parallèle, aux conseils de cabinets d'avocats pour des problématiques de commande publique. Sur ce point, les TAMM précisent n'avoir eu recours à ces conseils que de manière très ponctuelle, non pas par défaillance de l'assistance Keolis, mais pour obtenir un avis extérieur, notamment dans un contexte de prolongation de la DSP.

La chambre a également pu constater que malgré les termes de la convention, qui stipule que « *la formation des personnels* » fait partie de l'assistance forfaitisée notamment par « *la réalisation des formations par l'Institut Keolis* »³⁸, des factures ont été réglées par les TAMM à cette société du groupe Keolis. Ces formations, liées à l'exploitation³⁹, auraient donc dû être incluses dans le forfait et ne pas faire l'objet d'une facturation supplémentaire. Le montant moyen de ces formations s'élève à 57 000 € par an (*cf.* partie 3). Malgré les termes de la convention rappelés ci-avant par la chambre, qui inclut pourtant explicitement la formation des personnels dans le champ de l'assistance, les TAMM considèrent que le contrat ne couvre pas ces actions qui, selon la société, sont assurées à prix compétitifs par l'Institut Keolis.

La chambre observe également que, bien qu'ayant été réalisée par avenant à l'initiative de la métropole, la réduction du montant versé au titre de l'assistance technique aurait pu être anticipée, dans la mesure où les besoins en conseils à l'approche de la fin du contrat, notamment sur la gestion, ne sont plus identiques à ceux nécessaires au moment du lancement du nouveau réseau (notamment avec l'arrivée de Mettis en 2013). La métropole précise avoir tenté une renégociation avant la date de fin du contrat mais s'être heurtée à des réticences de la part de Keolis.

La chambre recommande à la métropole, en tant qu'actionnaire majoritaire de la SEM et dans un contexte de renouvellement du contrat de DSP, d'instaurer des modalités de contrôle des prestations réalisées dans le cadre du contrat d'assistance afin de s'assurer de leur pertinence et de leur volume, ainsi que du bien-fondé et de l'adéquation des montants facturés. L'ordonnateur indique que la métropole s'attachera à contrôler davantage les prestations d'assistance dans le cadre du futur contrat de DSP.

Recommandation n° 2 (Metz Métropole) : Instaurer des modalités de contrôle des prestations couvertes par le contrat d'assistance afin de s'assurer qu'elles soient en adéquation avec les montants facturés.

2.2.2 Des achats restant à sécuriser

Keolis propose également aux TAMM, en annexe du contrat de DSP et dans le contrat d'assistance, une liste d'accords-cadres nationaux valables pour différentes catégories d'achats nécessaires à l'exploitation du réseau (carburant, pneumatiques, pièces détachées, matériel roulant, assurances, *etc.*).

³⁸ Articles 3 et 8 de la convention.

³⁹ Ex : formation continue obligatoire des conducteurs (FCO, remise à niveau des connaissances et acquis) ou encore cadre réglementaire du contrôle des titres de transports.

Cette technique d'achat, prévue par le code de la commande publique, a pour objet de sélectionner des prestataires et de fixer les termes généraux de contrats ensuite mis en œuvre par bons de commande émis à la demande des bénéficiaires de l'accord-cadre. Selon les dirigeants des TAMM, la dimension de ces accords-cadres nationaux permet l'obtention de tarifs plus avantageux par rapport à un achat « non massifié », notamment pour l'achat de matériel roulant neuf (*cf. supra*).

Les éléments recueillis au cours du contrôle permettent à la chambre de supposer que Keolis agit en l'espèce comme une centrale d'achat⁴⁰ pour ses bénéficiaires⁴¹. Néanmoins, la SEM n'a pas été en mesure de le confirmer. Cette qualification est pourtant importante car elle permet à l'acheteur bénéficiaire de s'adresser à la centrale d'achat sans publicité ni mise en concurrence, dans la mesure où cette dernière a elle-même passé l'accord-cadre dans le respect du code de la commande publique⁴² et sans le formalisme d'un groupement de commandes qui nécessite une convention constitutive⁴³. La métropole précise que, dans le cadre de la procédure de renouvellement de la DSP, la métropole demandera au prochain titulaire de dresser une liste exhaustive des sous-contrats que la société utilisera tout au long de la vie de la délégation. Au-delà de l'obtention de cette liste, la chambre invite la métropole à exercer un contrôle sur les modalités de conclusion de ces sous-contrats.

La chambre a examiné en particulier l'encadrement contractuel de l'approvisionnement en pièces détachées nécessaires à la maintenance des véhicules. Les TAMM s'appuient pour une partie de leurs besoins sur les accords-cadres passés par Keolis. Pour l'autre partie, la SEM s'approvisionne directement auprès de différents fournisseurs. Certaines pièces considérées comme « captives »⁴⁴ ne pouvaient, selon les TAMM, être achetées que chez un fournisseur déterminé en raison de droits de propriété intellectuelle⁴⁵. En revanche, la chambre observe que les autres pièces auraient dû être acquises au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence menée par la SEM, sauf à relever d'un cas dérogatoire prévu par la réglementation⁴⁶, ce que cette dernière n'a pas été en mesure de démontrer.

⁴⁰ Article L. 2113-2 du code de la commande publique : « *une centrale d'achat est un acheteur qui a pour objet d'exercer de façon permanente, au bénéfice des acheteurs, l'une au moins des activités d'achat centralisées suivantes : 1° L'acquisition de fournitures ou de services ; 2° La passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services* ». Fiche « La mutualisation des achats », DAJ (Direction des Affaires Juridiques) des ministères financiers, 1^{er} avril 2019.

⁴¹ Dans les contrats consultés par la chambre les bénéficiaires sont : les sociétés contrôlées par Keolis au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ou celles dans lesquelles Keolis détient une participation au sens de l'article L. 233-2 du même code (dans cette seconde hypothèse, les TAMM).

⁴² Article L. 2113-4 du code de la commande publique : « *l'acheteur qui recourt à une centrale d'achat [...] est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence [...]* ».

⁴³ Articles L. 2113-6 à L. 2113-8 du code de la commande publique.

⁴⁴ Les TAMM soulignent notamment le caractère captif des pièces de Mettis.

⁴⁵ Ces pièces pourraient éventuellement relever de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique : « *l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les [...] fournitures [...] ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : [...] 3° L'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle. Le recours à un opérateur déterminé [...] n'est justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché* ».

⁴⁶ Dispositions relatives aux marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison de leur montant ou de leur objet (articles R. 2122-1 à R. 2122-9-1 du code de la commande publique).

Tableau n° 10 : Répartition des pièces détachées acquises par les TAMM

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Accords-cadres Keolis	893 788	957 016	671 150	1 086 151	1 051 343	4 659 448
Hors accords-cadres Keolis	1 651 241	1 424 053	1 856 083	3 084 338	809 900	8 825 615
<i>dont pièces captives</i>	<i>1 159 972</i>	<i>1 053 380</i>	<i>1 581 689</i>	<i>2 561 838</i>	<i>382 912</i>	<i>6 739 791</i>
<i>dont autres pièces hors procédures</i>	<i>491 269</i>	<i>370 673</i>	<i>274 394</i>	<i>522 500</i>	<i>426 988</i>	<i>2 085 824</i>
Total par an	2 545 029	2 381 069	2 527 233	4 170 489	1 861 243	13 485 063

Source : CRC d'après données TAMM

Si l'acquisition de prestations ou de fournitures à une centrale d'achat, dans les conditions fixées par le code de la commande publique, dispense les TAMM de toute procédure, il revient néanmoins à ces derniers de s'assurer que Keolis revêt une telle qualification. La chambre rappelle que, pour les achats réalisés sans recourir à cette modalité de mutualisation, les TAMM sont tenus de respecter les modalités de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique (cf. annexe n° 1). Elle l'invite également à conserver les preuves lui permettant de déroger aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

La chambre invite enfin la société à renforcer l'expertise de la fonction achat, notamment en utilisant davantage le cadre juridique du contrat d'assistance technique.

Rappel du droit n° 1 : (TAMM) : Pour les achats réalisés hors centrale d'achat, respecter les modalités de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exploitation du réseau des transports publics messins est assurée par une société d'économie mixte locale, les TAMM, qui associe la métropole, actionnaire majoritaire, et le groupe Keolis, actionnaire minoritaire apportant son expertise.

En tant qu'actionnaire majoritaire, la métropole exerce un contrôle sur la gouvernance et la qualité du service, grâce à son implication dans l'évaluation de la gestion de son délégataire. La mesure de la qualité du service rendu permet aux TAMM de bénéficier, chaque année, d'un intéressement en hausse, dont un tiers est redistribué aux salariés. Toutefois, les neutralisations régulières de certains critères du calcul de ce bonus, pour des raisons techniques ou conjoncturelles, n'en reflètent pas toujours pleinement la réalité.

De son côté, Keolis apporte son expertise technique et juridique aux TAMM par le biais d'un « contrat d'assistance technique » et permet l'utilisation d'accords-cadres passés par le groupe pour les achats. Toutefois, ce contrat prévoit une rémunération fixe qui ne reflète pas la valeur et le volume des prestations fournies. La chambre recommande donc à la métropole

d'instaurer des modalités de contrôle plus rigoureuses sur ce point. En outre, le suivi actuel des procédures d'approvisionnement, tant pour le matériel roulant que pour la maintenance, ne permet pas de s'assurer complètement de leur conformité aux dispositions du code de la commande publique. Aussi, il convient d'améliorer ce suivi afin d'écarter, à l'avenir, tout risque juridique en la matière.

3 UN SERVICE DE TRANSPORT GÉNÉRANT DES EXCÉDENTS, À INVESTIR DANS DES PROJETS STRUCTURANTS

La métropole dispose d'un réseau de transports publics excédentaire, soutenu par des recettes en forte progression depuis 2021 alors que les dépenses restent contenues. Les excédents générés par ce budget annexe permettent de garantir l'équilibre financier du réseau sans subvention du budget principal (3.1). Après une période d'investissements modérés, la métropole s'est engagée dans un plan pluriannuel d'investissement ambitieux de plus de 120 M€, orienté vers l'amplification des lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) et la transition écologique (3.2).

3.1 Une gestion des transports publics excédentaire et financièrement autonome

Depuis 2021, le budget annexe « Transports publics » de la métropole a généré d'importants excédents, principalement grâce à l'augmentation du versement mobilité. Ces recettes couvrent largement les charges, particulièrement la rémunération de l'exploitant (3.1.1). Le résultat comptable de la SEM est à l'équilibre, notamment grâce à des ajustements sur la rémunération versée au délégataire (3.1.2). Le coût du voyage sur le réseau apparaît faible par rapport à d'autres réseaux et les recettes élevées, permettant ainsi à la métropole de ne pas subventionner ce service (3.1.3).

3.1.1 Depuis 2021, d'importants excédents dégagés par la métropole

Les opérations financières relatives aux transports publics sont retracées au sein d'un budget spécifique de la métropole, le budget annexe « Transports publics ».

Tableau n° 11 : Produits et charges du budget annexe « Transports publics » en M€

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Versement mobilité</i>	46,7	43,9	45,4	51,5	55,5	56,4
<i>Billetterie</i>	14,1	10,4	11,9	14	15,1	16,2
<i>Autres produits</i>	4,2	4,9	10,6	7,1	6,7	6,4
Total des produits	65	59,3	67,9	72,7	77,3	79
<i>Consommations intermédiaires</i>	51,6	47,1	47,6	50,6	54,3	56,4
<i>Dotations aux amortissements</i>	8,4	9	8,8	8,8	10	8,4
<i>Autres charges</i>	4,3	3,8	3,7	3,2	4,1	4,2
Total des charges	64,3	59,8	60,2	62,6	68,3	69
Résultat	0,7	- 0,6	7,7	10,1	9	10

Source : retraitement CRC à partir des comptes de gestion.

Note : les résultats de 2022 et 2023 ont notamment été retraités d'une erreur comptable⁴⁷.

Données provisoires pour l'exercice 2024 suivant une situation arrêtée fin février 2025.

Une hausse des deux principaux produits du budget annexe : le versement mobilité et la billetterie

Son financement repose largement sur le versement mobilité, une contribution⁴⁸ locale affectée à la compétence transport assise sur la masse salariale. Son taux, fixé à 2 % depuis le 1^{er} janvier 2015, se situe au plafond légal⁴⁹ en vigueur, à l'instar des autres métropoles françaises. Entre 2019 et 2023, ce versement a représenté en moyenne près de 80 % des recettes totales du budget annexe.

En 2023, le produit du versement mobilité s'est élevé à 56 M€, dont plus de 13 M€ versés par les dix principaux contributeurs. Parmi ces derniers, huit sont des entités publiques ayant contribué à hauteur de 10 M€. Le principal contributeur privé est la société Amazon implantée à Augny, qui emploie un peu plus de 4 000 salariés et a versé 1,6 M€.

Le niveau élevé du versement mobilité en 2022 et 2023 s'explique de manière conjoncturelle par la réforme des modalités de recouvrement de cette taxe. Cela a entraîné une liquidation importante de stocks de créances par l'Urssaf et la MSA⁵⁰. Le dynamisme de la reprise des activités post-Covid et l'accroissement des effectifs du centre logistique d'Amazon, expliquent une part plus structurelle de l'augmentation. Ce dynamisme a permis de couvrir

⁴⁷ Un produit exceptionnel de 3,68 M€, comptabilisé à tort en 2023, a été retiré de cet exercice. Il a été intégré au résultat de l'exercice 2022 sous forme d'une réduction de charge. Cette correction n'a pas d'impact sur le résultat cumulé des deux exercices.

⁴⁸ Le versement mobilité est dû par les employeurs, publics ou privés, comptant au moins 11 salariés dans le périmètre de l'autorité organisatrice des mobilités (AOM). Il est calculé sur la base de la masse salariale brute soumise à cotisation.

⁴⁹ Cf. article L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales.

⁵⁰ L'Urssaf (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) est l'organisme collecteur au titre du régime général tandis que la MSA (Mutualité sociale agricole) exerce cette compétence concernant le régime agricole.

intégralement les charges de rémunération versées au délégataire, qui se sont élevées à 54 M€ en 2023. En comparaison aux réseaux de même taille, le montant perçu en 2022 par la métropole est 20 % plus élevé (224 € par habitant, soit 40 € de plus que la moyenne de l'échantillon de comparaison)⁵¹.

Les recettes tarifaires issues de la billetterie représentent environ 20 % des produits, soit 15 M€ en 2023. Celles-ci sont collectées par la SEM exploitante avant d'être reversées quasi-intégralement à la métropole. Durant la crise sanitaire, elles ont nettement baissé. En 2024, elles augmentent (16 M€) sous l'effet de la hausse des tarifs intervenue en septembre 2023.

Enfin, les autres produits regroupent principalement des subventions d'exploitation provenant de l'État et de la région (1,8 M€ en 2023)⁵², ainsi que des régularisations diverses versées par les TAMM, telles que des reprises de provisions ou des ajustements de rémunérations, notamment liés à des périodes exceptionnelles comme la crise sanitaire.

La rémunération de l'exploitant, principale charge de ce budget

Les charges de ce budget annexe sont majoritairement constituées de la rémunération versée au délégataire en contrepartie de l'exploitation du service (54 M€ parmi les 54,3 M€ de consommations intermédiaires). La baisse observée en 2020 et 2021 s'explique par les effets de la crise sanitaire ayant réduit l'activité de transport de voyageurs. Ses conséquences se sont partiellement prolongées en 2022 et 2023, conduisant à une hausse plus contenue des charges. En outre, cette rémunération a été impactée par un taux d'indexation du contrat temporairement faible ce qui a également contribué à contenir les dépenses.

Les dotations aux amortissements⁵³ fluctuent de 8,4 M€ à 10 M€ entre 2019 et 2023 et correspondent notamment à des investissements plus conséquents en 2020 (travaux sur les infrastructures) et en 2023 (renouvellement du SAEIV) ainsi qu'à divers travaux d'extension de lignes et/ou de renouvellement d'infrastructures...).

In fine, chaque exercice entre 2019 et 2023 a permis de dégager sur le budget annexe « Transports publics » un résultat d'exploitation positif, qui au global représente près de 27 M€. Ces excédents ont été mobilisés pour financer les investissements, réduire l'encours de dette et renforcer la solidité financière du budget annexe (cf. partie 3.2.1). La métropole souligne néanmoins le caractère conjoncturel de ces excédents, le poids important des investissements engagés et à venir, ainsi que la réévaluation à la hausse des charges dans le cadre du renouvellement du contrat d'exploitation.

3.1.2 Un résultat à l'équilibre pour la SEM

Les comptes annuels de la SEM TAMM, certifiés chaque année sans réserve par le commissaire aux comptes, ont été établis selon le plan comptable général (règlement n° 2014-03 de l'autorité des normes comptables).

⁵¹ Source : Cerema à partir de données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, donnée de 2022.

⁵² Au titre de participations aux transports scolaires.

⁵³ Répartition du coût des investissements sur leur durée d'utilisation.

La métropole dispose d'un ensemble d'informations détaillées sur la gestion de la SEM, notamment grâce au rapport annuel du délégataire et aux contrôles réguliers des services.

Néanmoins, la chambre constate l'absence de tenue d'une « *comptabilité analytique permettant d'apprécier la ventilation des produits et des charges de l'exploitation entre les différents modes de transports et les différentes lignes de transport exploités* » bien que prévue à l'article 4.20 du contrat de DSP. Or, un tel outil apparaît essentiel pour éclairer les choix stratégiques de la métropole en matière de développement et d'adaptation de l'offre de transport. En l'absence de cette comptabilité, ni l'exploitant, ni la métropole ne sont en mesure de déterminer le coût d'un voyage pour chacune des familles de lignes, qu'il s'agisse des Mettis, Citeis, Liane ou Proxy.

Tableau n° 12 : Produits et charges des TAMM (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (P)
<i>Chiffres d'affaires</i>	48,6	39,8	46	51,7	55,1	56,1
<i>Reprises sur amortissements, transferts de charges</i>	4	4,9	2,3	3,5	1,5	2
<i>Autres produits</i>	0,7	1,1	0,7	1,2	0,8	0,9
Total des produits	53,3	45,8	49	56,4	57,4	59,1
<i>Charges externes</i>	21	19,6	21,3	27,4	28	29,7
<i>Charges de personnel</i>	24,3	21,7	22,4	23,3	23,6	24,9
<i>Dotations aux amortissements</i>	4,2	2,9	3,7	4	4,3	3
<i>Autres charges</i>	3,7	2	1,4	1,4	1,3	1,3
Total des charges	53,2	46,2	48,8	56,1	57,2	58,9
Résultat	0,07	- 0,4	0,2	0,3	0,2	0,2

Source : comptes annuels de la SEM. Pour l'exercice 2024, sur la base du grand livre 2024 extrait fin février 2025.

La rémunération versée par la métropole, principal produit de la SEM

En 2023, la société a réalisé un chiffre d'affaires de 55,1 M€ provenant quasi exclusivement de la rémunération (54 M€) versée par la métropole en contrepartie de l'exploitation du réseau⁵⁴. S'y ajoutent des recettes annexes, de l'ordre de 0,5 M€ (année de la crise sanitaire) à 0,9 M€ en 2019 et en 2022, liées aux supports de billets, à la publicité et aux locations de vélos.

La rémunération versée par la métropole couvre quasi-intégralement les coûts d'exploitation du réseau ainsi que les investissements effectués pour le compte de la métropole (cf. partie 3.1.3).

⁵⁴ Y compris le remboursement des coûts d'exploitation de la navette fluviale Metz'O depuis 2022.

Pour le volet exploitation, selon les termes du contrat de DSP, cette rémunération repose sur deux composantes principales :

- une prise en charge des dépenses d'exploitation prévisionnelles à hauteur de 70 % ;
- une rémunération indexée sur les validations des usagers⁵⁵.

À ces éléments s'ajoute le montant de l'intéressement « bonus/malus » (cf. supra). Les bonus perçus annuellement couvrent 1,5 % des charges totales de la société.

Une rémunération qui fait l'objet d'ajustements réguliers afin de maintenir l'équilibre économique du contrat

La chambre constate que la rémunération d'exploitation constitue une variable d'ajustement, permettant de garantir l'équilibre économique du contrat en fonction des conditions réelles d'exploitation ou d'autres aléas. Plusieurs avenants successifs ont ainsi pour objet d'ajuster cette rémunération, avec des adaptations pouvant être réalisées tant en faveur de la SEM que de la métropole.

À titre d'illustration, le contrat et ses avenants prévoient une diminution de la rémunération de la SEM à la suite d'investissements réalisés par la métropole permettant des gains de productivité de l'exploitant. Bien qu'une partie de ces investissements n'ait pas été effectuée, la rémunération du délégataire a, tout de même, été réduite pour les exercices 2022 et 2023. Une décision de neutralisation des gains a également été reconduite pour l'exercice 2024⁵⁶. La baisse de rémunération liée à ces avenants est de l'ordre de 900 000 € par exercice.

À l'inverse, lors de la crise sanitaire, la rémunération des TAMM a été ajustée à la hausse pour tenir compte des pertes de validations.

Des charges composées principalement des dépenses de personnel

Les charges des TAMM fluctuent entre 46 M€ en 2020 (année marquée par la crise sanitaire) et 57 M€ en 2023. Elles sont couvertes en moyenne à plus de 92 %⁵⁷ par la rémunération versée par la métropole. Plus de 40 % de ces charges correspond à des dépenses de personnel. Les charges externes représentent une proportion similaire et incluent une part croissante de sous-traitance (30 % en 2023 contre 25 % en 2019). Elles comprennent également les achats nécessaires à l'exploitation du réseau tels que le carburant, la maintenance, les locations diverses, les études et l'assistance technique de Keolis.

Les TAMM externalisent 30 % des transports réalisés, notamment sur les lignes Proxis, le transport à la demande ou encore les lignes scolaires

⁵⁵ Pour chaque type de service (BHNS, TPMR et autres lignes), le délégataire reçoit un montant fixé par validation, multiplié par le nombre de validations enregistrées sur ces services.

⁵⁶ La métropole indique avoir procédé à des aménagements importants, notamment la création de couloirs bus dédiés rue de Verdun et rue Hauteclouque, ainsi que la modification du réseau des feux de circulation, permettant de donner la priorité aux bus du réseau Le Met'.

⁵⁷ En moyenne, entre 2019 et 2023, la rémunération versée par la métropole s'élève à 48 M€ tandis que les charges globales des TAMM sont de 52 M€.

Tableau n° 13 : Sous-traitance des TAMM

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nbre de kilomètres sous-traités (en millions)</i>	2,8	2,5	2,8	3	2,9	2,9
<i>Part des kilomètres sous-traités</i>	31 %					
<i>Montant de la sous-traitance (M€)</i>	8,2	7,9	8,6	9,9	10,2	10,3

Source : rapports d'activité des TAMM

Les TAMM versent à la société Keolis et à ses filiales une rémunération couvrant des missions prévues par le contrat d'assistance technique (qui inclut normalement la formation, pourtant facturée en sus, cf. partie 2), le remboursement de la mise à disposition de personnel⁵⁸ ainsi que divers autres frais⁵⁹. Entre 2019 et 2024, ces frais oscillent entre 1,5 M€ et 1,8 M€ avec une ventilation relativement stable jusqu'en 2023. En 2024, le coût du personnel mis à disposition augmente fortement (+ 73 %). Cette évolution résulte, d'une part, de la hausse du nombre de personnels mis à disposition passant de quatre fin 2022 à sept fin 2024, liée notamment au remplacement de membres du comité de direction⁶⁰ et, d'autre part, de l'absence ponctuelle de directeur général durant l'année 2023.

Aussi, malgré la diminution de la part fixe de l'assistance technique, le montant perçu par Keolis progresse sous l'effet de cette hausse.

Tableau n° 14 : Montants perçus par Keolis (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Assistance technique</i>	970 356	811 815	875 329	926 451	957 146	764 478
<i>Personnel MAD*</i>	430 964	441 858	576 411	575 252	554 046	960 914
<i>Formation (qui aurait dû être incluse dans l'assistance technique)</i>	89 838	49 550	47 752	38 195	62 054	57 101
<i>Autres (divers outils et logiciels...)</i>	19 790	57 888	36 520	29 327	59 343	45 853
Total	1 510 948	1 361 111	1 536 012	1 569 225	1 632 589	1 828 346

Source : reconstitution CRC à partir des grands livres (tiers utilisés : 4011502 « Keolis » pour l'assistance technique et le coût du personnel mis à disposition (comptes 62 et 63) ; 4011509 « Keolis Institut » pour la formation (comptes 62 et 63) et 4011194 « Keolis solutions » pour les autres charges de rémunération (notamment logiciels informatiques et solutions technologiques).

*MAD : mis à disposition

La rémunération versée à Keolis dans le cadre du contrat d'assistance technique comprend trois sous-composantes. Elle repose principalement sur une part fixe forfaitaire,

⁵⁸ Cinq personnes sont mises à disposition en 2023 (cf. supra).

⁵⁹ Mise à disposition d'outils et logiciels du groupe etc.

⁶⁰ Précédemment sous un autre statut.

plafonnée à 600 000 € par an puis à 400 000 € pour les années 2024 et 2025 (*cf. supra*), et indépendante du volume ou de la qualité des prestations fournies. S'y ajoutent deux parts variables : une première, plafonnée à 300 000 €, qui correspond au partage, à parts égales, du bonus concédé à la métropole ; une seconde, plafonnée à 100 000 €, liée à l'atteinte des objectifs de validations⁶¹. À l'instar de la part fixe, ces parts variables sont fondées non sur des indicateurs de qualité des prestations, mais sur des éléments d'intéressement déconnectés de l'assistance technique. La rémunération totale perçue par Keolis au titre de sa mission d'assistance technique est restée stable et proche de la limite de 1 M€ fixée par le contrat jusqu'en 2023.

Les résultats comptables de la SEM sont toujours à l'équilibre, oscillant entre - 0,4 M€ et 0,3 M€. Cette stabilité s'explique par les mécanismes d'ajustement prévus au contrat, qui permettent d'assurer l'équilibre économique de la société en modulant régulièrement la rémunération de celle-ci.

3.1.3 Un coût du voyage faible et des recettes élevées

Les données publiées dans le rapport 2024⁶² de l'UTPF permettent une analyse comparative des coûts et des recettes du réseau messin avec les réseaux de transport de l'échantillon.

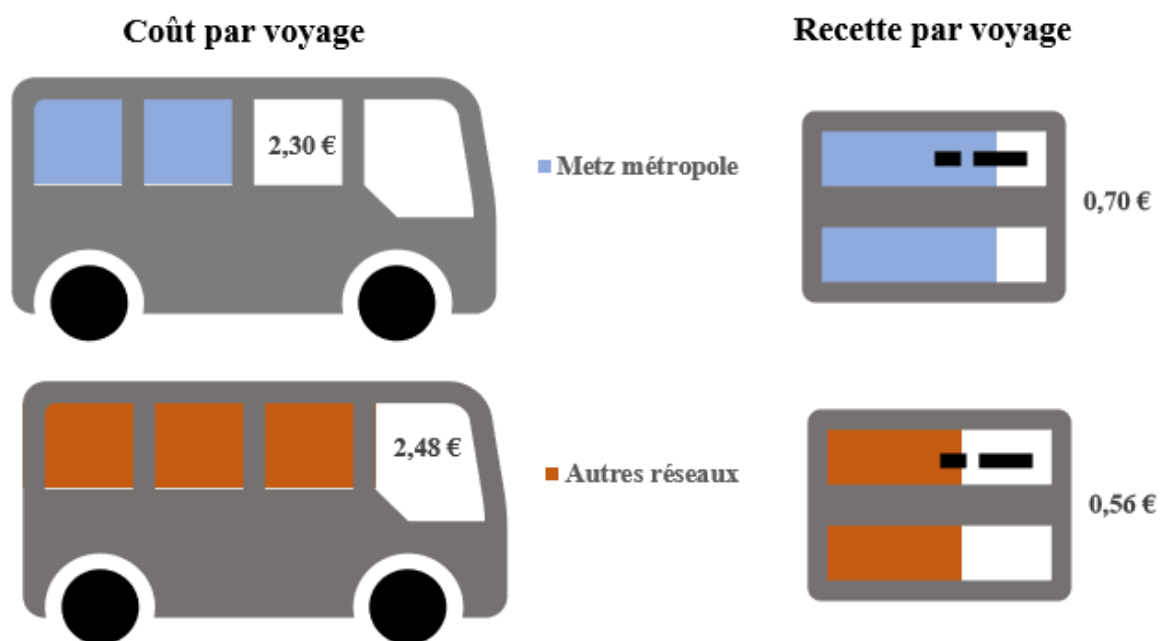
Les recettes par voyage⁶³ (0,7 €) se révèlent supérieures à celles des autres réseaux (0,56 €). En comparaison avec les autres réseaux, cet écart sur les recettes génère un gain d'environ 4 M€.

⁶¹ La non-atteinte des objectifs de validation s'est traduite par l'absence de versement de la part variable correspondante sur la quasi-totalité de la période sous contrôle.

⁶² Le rapport 2024 de l'UTPF s'appuie sur les données de l'année 2022.

⁶³ Les recettes par voyage comprennent les produits commerciaux directement issus des usagers (ventes de titres de transport) ou des prestations annexes, hors TVA (taxe sur la valeur ajoutée). Ne sont pas comprises les subventions.

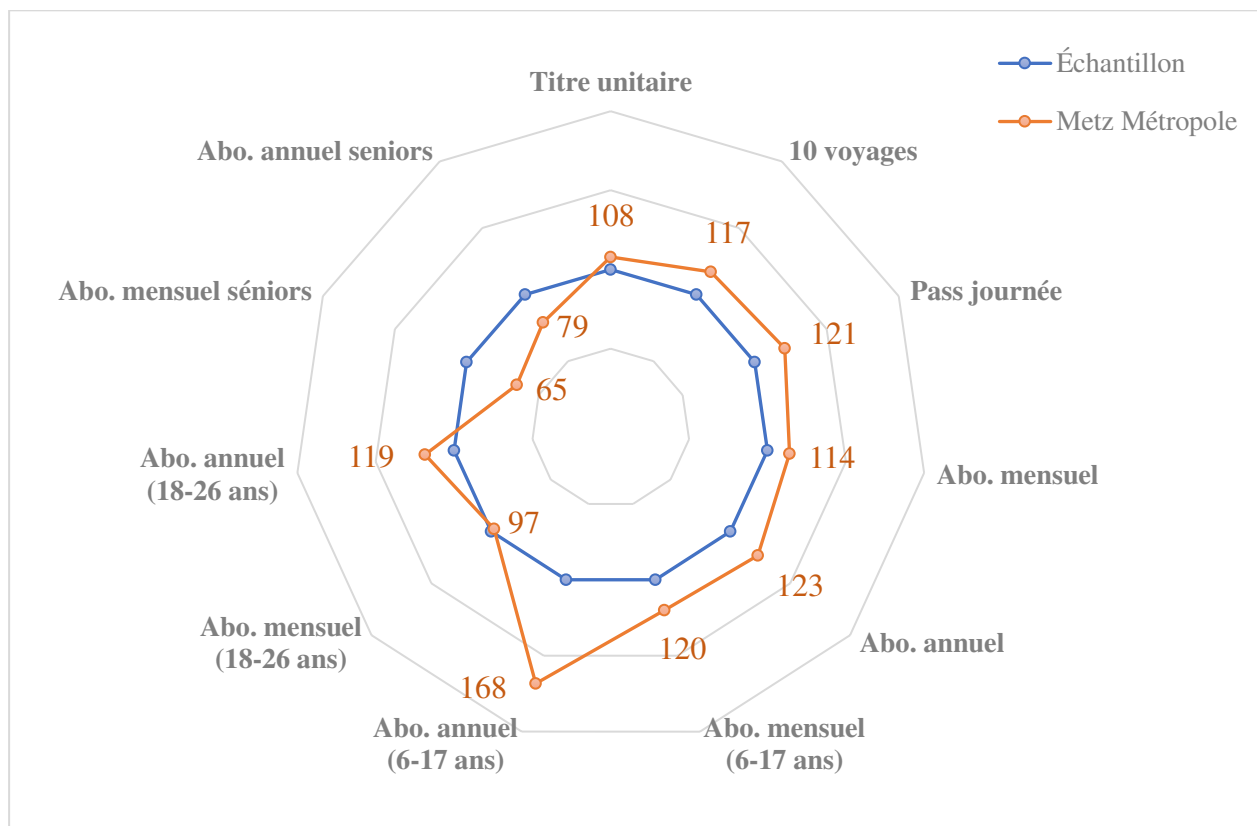
Graphique n° 8 : Coûts et recettes par voyage – comparaison du réseau de transports de Metz métropole par rapport à l'échantillon de l'UTPF



Source : CRC Grand Est à partir du rapport annuel 2024 de l'UTPF – données de 2022

L'analyse des grilles tarifaires des réseaux de l'échantillon de référence met en effet en évidence que cette performance financière du réseau messin s'explique en partie par une politique tarifaire globalement plus élevée que celle des autres réseaux.

Graphique n° 9 : Comparaison des tarifs des abonnements du réseau messin avec la moyenne des réseaux de l'échantillon (exprimé en indice 100)



Source : CRC Grand Est à partir des grilles tarifaires des réseaux de l'échantillon de comparaison (applicables à compter de début 2025). Cette comparaison est effectuée hors tarifs solidaires. Lecture : les moyennes sont exprimées sous forme d'un indice 100 permettant de mesurer l'écart entre le réseau messin et l'échantillon de référence. L'indice 168 pour l'abonnement annuel des 6-17 ans signifie que son coût est supérieur de 68 % à la moyenne de l'échantillon.

L'écart le plus marqué concerne l'abonnement annuel des jeunes de 6 à 17 ans fixé à 252 €, soit 68 % de plus que la moyenne, ce qui représente un coût plus élevé pour l'usager de 102 € par an. À l'inverse, les seniors bénéficient à Metz de tarifs plus avantageux : leurs abonnements mensuels et annuels sont respectivement 35 % et 21 % moins chers que dans les autres réseaux, ce qui représente une économie annuelle de 138 € pour un abonnement mensuel et de 58 € pour un abonnement annuel.

La métropole applique néanmoins une tarification solidaire⁶⁴ sur son réseau de transports, ciblant certains publics selon leur situation sociale ou leur quotient familial⁶⁵. Ainsi, les jeunes de 6 à 17 ans bénéficient de réductions allant jusqu'à 75 % sur les abonnements annuels et scolaires. Des tarifs spécifiques sont également proposés aux boursiers (jusqu'à 60 €

⁶⁴ La chambre n'a pas réalisé de comparaison entre les différents réseaux, en raison de l'hétérogénéité des politiques tarifaires mises en place en matière de tarification solidaire.

⁶⁵ Trois tranches de quotient familial sont établies : entre 900 € et 666 € ; entre 665 € et 431 € et inférieure à 430 €.

d'économie annuelle par rapport au tarif étudiant⁶⁶) et aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (jusqu'à 300 € d'économie annuelle).

En revanche, aucun dispositif de tarification solidaire n'existe pour les actifs aux revenus modestes, contrairement à certains autres réseaux de l'échantillon de comparaison.

Enfin, sans constituer une tarification solidaire, une mesure d'accompagnement existe pour les actifs : le plan de mobilité (PDM), qui permet aux salariés dont l'entreprise a signé une convention⁶⁷ avec les TAMM de bénéficier d'une réduction de 10 % sur leur abonnement (cette mesure représente 11 % des ventes en 2023).

Entre 2019 et 2023, les tarifs de certains des principaux titres de transport ont augmenté plus que l'inflation⁶⁸ (le pass 10 voyages et les abonnements à destination des 25-64 ans). À l'inverse, l'abonnement jeunes a connu une baisse de prix. La hausse est inférieure à l'inflation pour les seniors, les jeunes de moins de 17 ans et les bénéficiaires des minimas sociaux. Les principales hausses sont intervenues en septembre 2023.

Tableau n° 15 : Évolution des principaux tarifs entre 2019 et 2023

<i>en €</i>	2019	2023	Variation
Titres occasionnels			
1 voyage	1,5	1,7	13 %
10 voyages	13	15,3	18 %
Senior 10 voyages	7	7,6	9 %
Abonnements			
6-17 annuel	229,5	251	9 %
18-26 mensuel non boursier	25,5	25,2	- 1 %
Liberté mensuel	38	45	18 %
Liberté permanent	32	37,5	17 %
Liberté mensuel réduit	18,5	20,3	10 %

Source : rapports d'activité des TAMM

Cette hausse des tarifs est probablement responsable de la dégradation rapide de la satisfaction des usagers concernant le prix des transports. En 2023, ils ont attribué une note de 8,9/20 pour le prix des titres occasionnels (contre 11,8 en 2022) et de 10,3/20 pour les abonnements (contre 13,2 en 2022). En 2024, la note pour le prix des titres occasionnels s'est à nouveau dégradée (7,8), elle s'accroît pour les abonnements (11,1). L'augmentation du nombre de voyages et les témoignages des usagers montrent toutefois que la hausse des tarifs en septembre 2023 n'a pas eu pour effet de réduire la fréquentation du réseau.

⁶⁶ Écart annuel entre les abonnements souscrits mensuellement.

⁶⁷ L'objectif principal de ces conventions étant notamment d'encourager l'usage des transports en commun et des modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle pour les trajets domicile-travail et professionnels.

⁶⁸ L'inflation entre septembre 2019 et septembre 2023 était de l'ordre de 13 % (source : Insee).

Témoignages d'usagers recueillis au cours d'un entretien de groupe

« Les augmentations de prix ne sont pas justifiées par une augmentation de l'offre de service ou de la qualité de service. Pour autant, j'ai renouvelé mon abonnement. L'augmentation constante est partiellement absorbée par la prise en charge de l'employeur ».

Concernant les dépenses du réseau, l'analyse comparative met en évidence un coût par voyage⁶⁹ dans la métropole (2,30 €) inférieur à la moyenne (2,48 €). Cet écart par rapport aux autres réseaux génère des dépenses plus faibles de l'ordre de 3 M€.

Ainsi, les recettes de billetterie supérieures aux autres réseaux et les coûts par voyage inférieurs expliquent l'excédent de 7 M€ constaté en 2022.

En conclusion, la solidité financière du service de transports publics de la métropole permet de garantir son équilibre sans recours à une subvention du budget principal⁷⁰.

3.2 Des investissements modérés jusqu'en 2023, avant un programme ambitieux de plus de 120 M€ axé autour du développement des lignes BHNS et du verdissement du parc de véhicules

Entre 2019 et 2023, des investissements modérés à hauteur de 37 M€ ont été réalisés, principalement pour le renouvellement du matériel roulant et des travaux de voirie (3.2.1). Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2022-2026 de la métropole prévoit un programme ambitieux de plus de 120 M€, avec une priorité donnée à la création d'une troisième ligne de BHNS et à l'extension de la ligne Mettis A. Ce programme intègre également un virage écologique majeur, notamment par l'acquisition de bus à hydrogène (3.2.2).

3.2.1 Des investissements à hauteur de 37 M€ entre 2019 et 2023

Entre 2019 et 2023, des investissements d'un montant total de 37 M€ ont été réalisés pour l'exploitation des transports. Un peu plus de la moitié (19 M€) a été consacrée au renouvellement du matériel roulant, tandis que près d'un tiers (12 M€) a concerné des travaux de voirie liés aux transports, notamment la reprise et l'extension de lignes, la mise aux normes d'arrêts de bus, ainsi que la création et la rénovation de parkings.

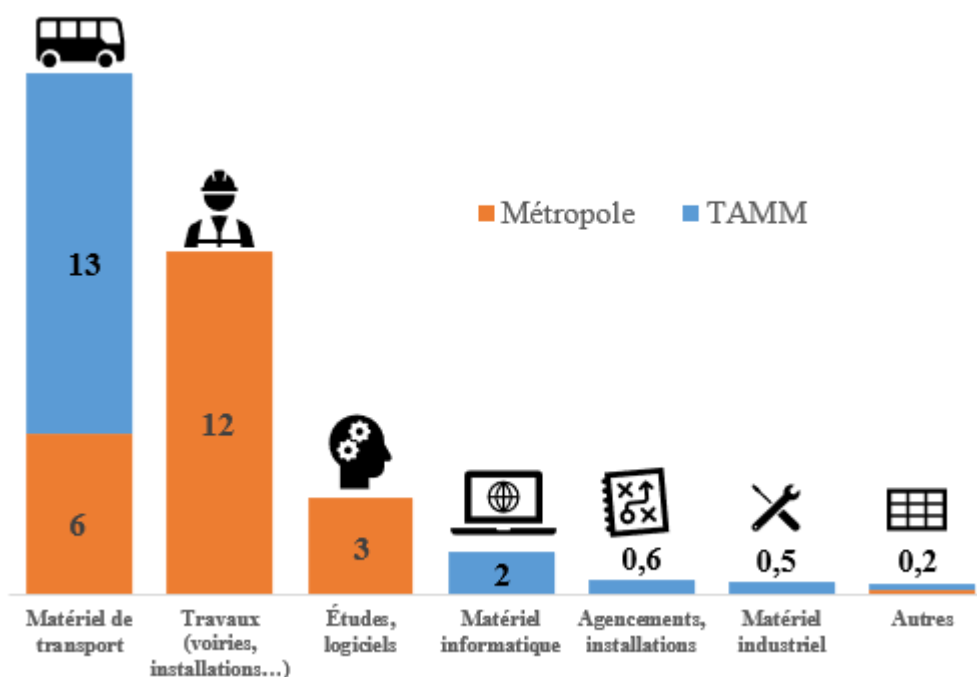
Ces investissements comprennent, d'une part, des dépenses d'équipement réalisées directement par la métropole (21 M€) et financées par le budget annexe « Transports publics »

⁶⁹ Le coût par voyage est établi à partir des dépenses de fonctionnement des réseaux, qui incluent notamment les charges de personnel, les achats, les services extérieurs, les impôts et taxes, ainsi que les autres charges de gestion courante, hors TVA. Les charges relatives aux investissements (dotations aux amortissements, charges d'intérêts, par exemple) ne sont pas prises en compte.

⁷⁰ Par exception à la règle imposant l'équilibre des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux (SPIC) sans recours au budget principal, ce dernier pourrait néanmoins abonder le budget annexe « Transports publics » au titre d'investissements importants, en application de l'article L. 2224-2 du CGCT.

et, d'autre part, des investissements portés par les TAMM en tant qu'exploitant (16 M€), mais majoritairement financés par la métropole (près de 13 M€), conformément aux dispositions contractuelles (*cf.* encadré supra).

Graphique n° 10 : Répartition des investissements par poste en M€ (2019-2023)



Source : CRC Grand Est à partir des rapports d'activité des TAMM, des rapports sur les comptes administratifs de la métropole et des grands livres.

Sur les 16 M€ d'investissements portés par les TAMM, un peu plus de 80 % ont été consacrés à l'acquisition du matériel de transport. Les autres investissements ont concerné l'acquisition de matériels informatiques et industriels, divers travaux d'agencements et d'installations générales.

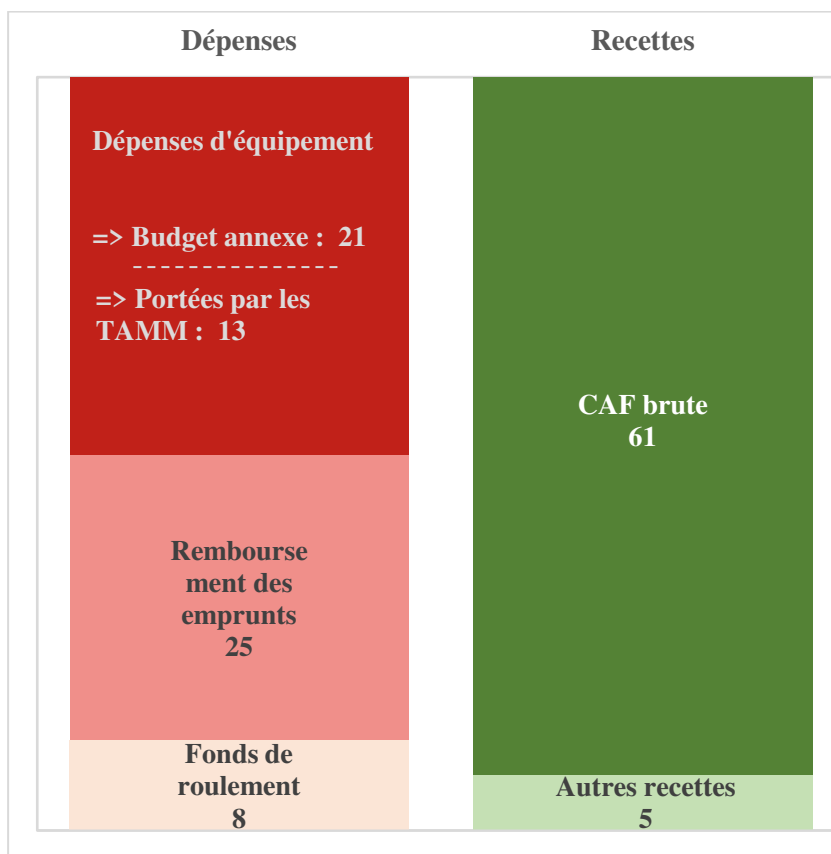
Quant aux 21 M€ financés par le budget annexe – en complément des dépenses d'équipement consacrées aux travaux de voirie et au renouvellement du matériel de transport⁷¹ mentionnées ci-dessus pour 18 M€ au total – 3 M€ ont été alloués à des études et des achats de logiciels, en soutien à la modernisation et à l'amélioration du service.

La métropole a entièrement autofinancé ses investissements grâce à sa CAF brute (61 M€ cumulés entre 2019 et 2023). Celle-ci a également contribué au remboursement des emprunts à hauteur de 25 M€, participant ainsi à la réduction de l'encours de dette, démarche que la métropole considère essentielle pour reconstituer une capacité d'emprunt en vue de futurs investissements structurants. Par ailleurs, le fonds de roulement a augmenté de 8 M€ (passant de 8 M€ au 1^{er} janvier 2019 à 16 M€ au 31 décembre 2023). L'apport de trésorerie du budget

⁷¹ Sur les 6 M€ d'investissements ayant financé le renouvellement du matériel de transport, 1,2 M€ avaient été versés en avance à la société VanHool pour l'achat de bus. Toutefois, en raison de la liquidation de l'entreprise, cette somme a été récupérée en 2024.

annexe « Transports publics » au budget principal s'élève à 4 M€ en 2023, 14,9 M€ en 2024. Pour le budget transport, aucun nouvel emprunt n'a été contracté directement par la métropole entre 2019 et 2024.

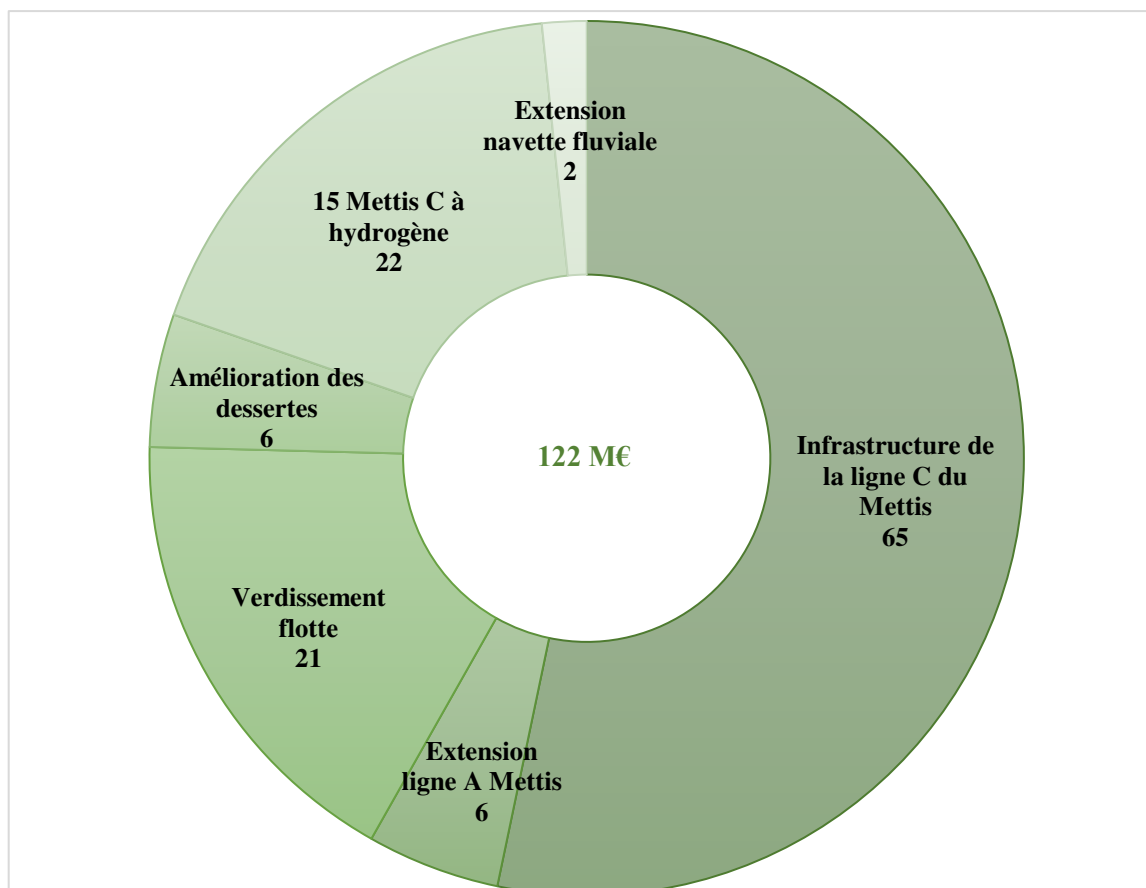
Graphique n° 11 : Financement des dépenses d'équipement en M€ (2019-2023)



Source : CRC Grand Est à partir des comptes annuels

3.2.2 Des investissements structurels à venir majoritairement axés sur le Mettis, avec un verdissement du parc

Dans le cadre de son plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2022-2026, Metz Métropole s'est engagée dans la réalisation de projets structurants en matière de transports publics pour un montant total de plus 122 M€. Sur cette enveloppe, 100 M€ devraient être réalisés d'ici 2026, tandis que 22 M€ viendront compléter les investissements au-delà de 2026. Ces projets visent à améliorer l'accessibilité du réseau, à le moderniser et à promouvoir des solutions de mobilité durables.

Graphique n° 12 : Dépenses d'équipement prévisionnelles en M€ (PPI 2022-2026)

Source : CRC Grand Est à partir du plan pluriannuel d'investissement de la métropole

Une priorité donnée à la troisième ligne de BHNS (65 M€)

La réalisation d'une troisième ligne de BHNS, connectée aux lignes Mettis A et B, constitue l'investissement le plus important, mobilisant près de 65 M€, soit plus de 50 % du budget prévisionnel. Ce projet répond aux besoins de mobilité sur un axe sud densément peuplé. Les investissements incluent la construction des infrastructures nécessaires, mais aussi l'adaptation du centre de maintenance et la réalisation de deux parkings relais. La ligne C devait être mise en service à la rentrée 2025 et ne le sera finalement qu'en 2027.

L'extension de la ligne Mettis A (6 M€) et l'amélioration des dessertes (6 M€)

En parallèle, la métropole prévoit d'investir plus de 6 M€ afin d'étendre la couverture du réseau par la ligne A du Mettis. Ce projet permettra de relier l'Actipôle et l'hôpital Schuman. Un parking de rabattement est également intégré au projet.

Un montant équivalent de 6 M€ est également prévu pour l'adaptation des dessertes du réseau métropolitain, avec pour objectif de répondre aux surcharges observées aux heures de pointe et de renforcer l'intermodalité.

Un effort marqué pour la transition écologique (43 M€)

L'acquisition de véhicules à hydrogène représente une part importante des investissements. Une enveloppe de 22 M€ est allouée à l'achat de 17 bus Mettis de 18 mètres à moteur hydrogène pour la troisième ligne de BHNS.

En complément, près de 21 M€ seront dédiés au verdissement de la flotte existante, avec l'intégration de 14 bus à hydrogène supplémentaires dans le réseau.

L'extension de l'offre relative à la navette fluviale (2 M€)

Enfin, la métropole prévoit de développer le parcours de la navette fluviale sur la Moselle, reliant le Moyen-Pont aux communes en amont pour un budget prévisionnel de 2 M€.

Des retards dans la réalisation des investissements

Plus de 17 M€ de cofinancements sont attendus pour la mise en œuvre du PPI. Le financement des investissements nécessitera un recours à l'emprunt, estimé à 76 M€ entre 2025 et 2027 selon les projections de la métropole. En fin d'année 2024, l'endettement de ce budget s'élève à 5,4 années mais pourrait, selon les hypothèses de la métropole, atteindre 13,7 années en 2027, ce qui représenterait une dégradation significative par rapport à la situation actuelle. Si cette évolution reste soutenable à court terme, elle pourrait contraindre les marges de manœuvre financières de la métropole au-delà. Elle dépendra notamment de l'évolution des recettes du versement mobilité et de la rémunération du futur délégataire dans le cadre du nouveau contrat de DSP.

Entre 2022 et 2024, seuls un peu plus de 19 M€ ont été dépensés au titre du PPI, dont plus de la moitié en 2024, sur un total de 122 M€ d'investissements prévisionnels. L'essentiel des investissements est prévu en 2025 et en 2026, avec respectivement 42 M€ et 30 M€ inscrits au PPI.

Toutefois, le débat d'orientation budgétaire pour 2025 ne prévoit que 20 M€ d'investissements, soit moitié moins que les prévisions initiales pour cet exercice. L'ordonnateur précise qu'il prévoit l'inscription, en 2025, de 10 M€ de crédits supplémentaires au budget pour les travaux sur les lignes Mettis A et C ainsi que pour le remplacement des distributeurs de tickets.

La réalisation des investissements avance lentement, alors que la DSP a déjà été prolongée d'un an à deux reprises. Les conditions de voyage se dégradent et le parc de véhicules est vieillissant. Le réseau n'a quasiment pas évolué depuis la création des deux lignes Mettis en 2013. L'extension de ces lignes et la création d'une nouvelle ont pris du retard. Pourtant, le réseau doit s'adapter à l'augmentation de sa fréquentation qui approche les 25 millions de voyageurs. Dans ce contexte, la chambre recommande à Metz Métropole d'accélérer la modernisation de son réseau.

Recommandation n° 3 (Metz Métropole) : Rattraper le retard pris dans la mise en œuvre du plan d'investissement afin de moderniser le réseau, verdir la flotte et être en mesure de transporter, dans un avenir proche, 25 millions de voyageurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service de transport affiche un excédent conséquent en 2022 et 2023. Ce résultat s'explique principalement par une reprise notable des recettes issues du versement mobilité ainsi que de la billetterie à la sortie de la crise sanitaire. Par ailleurs, la progression des charges d'exploitation a été contenue, notamment du fait d'une réduction temporaire de l'offre de service. Le réseau bénéficie d'une combinaison favorable entre des recettes supérieures et des coûts par voyage plus compétitifs que dans d'autres réseaux de transports.

La métropole a choisi de gérer le service de transport public en régie intéressée et ajuste la rémunération des TAMM afin de maintenir le résultat de la SEM, dont elle est l'actionnaire majoritaire, à l'équilibre. Aucun dividende n'est distribué aux actionnaires, ce qui n'empêche pas le budget annexe « Transports publics » de la métropole d'être excédentaire. Keolis, qui est actionnaire minoritaire des TAMM, perçoit une rémunération annuelle moyenne de 0,9 M€ au titre de son assistance technique, et facture en outre des prestations annexes, comme de la formation, qui devraient normalement être incluses dans le périmètre du contrat d'assistance.

Grâce à la solidité financière de son budget annexe, la métropole a non seulement couvert les coûts d'exploitation du réseau sans recourir à une subvention du budget principal, mais aussi autofinancé intégralement des investissements modérés (37 M€, essentiellement dédiés à l'acquisition de matériel roulant) et diminué son encours de dettes.

À l'approche de la fin du contrat de DSP, la métropole est engagée dans un plan pluriannuel d'investissement ambitieux (plus de 120 M€), incluant des projets structurants dont la mise en œuvre a pris du retard. L'accélération de la mise en œuvre de ce plan d'investissement s'avère indispensable, face à la hausse de la fréquentation du réseau et à la nécessaire adaptation aux nouvelles normes écologiques, pour garantir un service de qualité à long terme.

ANNEXES

Annexe n° 1. Des irrégularités procédurales constatées lors de la mise en place du service « Metz'O » et régularisées par la suite.....	59
Annexe n° 2. Principaux indicateurs financiers du budget annexe « Transports publics »	62

Annexe n° 1. Des irrégularités procédurales constatées lors de la mise en place du service « Metz'O » et régularisées par la suite

Les Tamm : un pouvoir adjudicateur (droit commun de la commande publique) qui agit principalement en tant qu'entité adjudicatrice (droit spécial plus souple pour les activités de réseaux)

Bien que la loi considère que le service de transport de voyageurs est un service public industriel et commercial⁷², les Tamm sont qualifiables de « pouvoir adjudicateur »⁷³ satisfaisant un besoin d'intérêt général « autre qu'industriel ou commercial » au sens du code de la commande publique (CCP) et de la jurisprudence⁷⁴.

De par son mode de gouvernance et un faisceau d'indices non exhaustif, la SEM n'exerce en effet pas ses missions comme un opérateur économique ordinaire : la société, possédée à 60 % et contrôlée par la métropole, détient le monopole des transports urbains sur le territoire et ne subit de ce fait aucune concurrence. Ses emprunts sont garantis par la métropole, celle-ci rembourse les investissements de la société et a soutenu financièrement cette dernière durant la crise générée par l'épidémie de Covid-19⁷⁵.

Cependant, la majeure partie des achats de la société doivent être passés en tant qu'« entité adjudicatrice »⁷⁶, qualification juridique offrant des règles plus souples⁷⁷, puisque ces derniers sont réalisés pour les besoins de l'exploitation du réseau directement réalisée par ses soins (ex : achat de véhicules ou de pièces détachées pour la maintenance, logiciels destinés à la gestion de l'entreprise et à l'exploitation du réseau⁷⁸, habillement du personnel, nettoyage des véhicules, *etc.*) ou pour mettre à disposition de tiers les biens nécessaires à cette exploitation (ex : achat de véhicules ensuite mis à disposition de sous-traitants).

En revanche, n'entrent pas dans la notion d'entité adjudicatrice, et demeurent par voie de conséquence dans la notion de pouvoir adjudicateur, les contrats se bornant à confier

⁷² Article L. 1221-3 du code des transports.

⁷³ Article L. 1211-1 du code de la commande publique (CCP) : « les pouvoirs adjudicateurs sont : [...] 2° Les personnes morales de droit privé [...] créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont : a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ; b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ; c) Soit l'organe d'administration [...] est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ».

⁷⁴ Fiche « Les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices », DAJ des ministères financiers, 16 avril 2019.

⁷⁵ Elle serait amenée à le faire à nouveau en cas de problèmes financiers (financement ponctuel ou possible recapitalisation).

⁷⁶ Article L. 1212-1 du CCP : « Les entités adjudicatrices sont : 1° Les pouvoirs adjudicateurs qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux [...] ».

⁷⁷ Seuil de procédure formalisée plus élevé pour les fournitures et services, procédure négociée sans justification préalable.

⁷⁸ CJUE, 28 octobre 2020, *Pegaso Srl Servizi Fiduciari*, aff. C-521/18 : « la fourniture de services [de réseau] inclut également la gestion et la planification de ces services » (point 45) et « même si les services administratifs ne reçoivent pas habituellement le public [...] le fait que les politiques concernant [le réseau] soient décidées et mises en œuvre dans ces bureaux signifie que ceux-ci font tout simplement partie [du réseau] [...] c'est une nécessité pour les services [de réseau] d'inclure également la gestion et la planification de ces services : les services [de réseau] ne se produisent pas spontanément » (point 116 des conclusions de l'avocat général).

l'exploitation du service à un tiers (dévolution de l'exploitation de certaines lignes à des sous-traitants)⁷⁹ ou le transport par voie fluviale (ce mode de transport n'entrant pas dans le champ des activités d'opérateurs de réseau⁸⁰).

Metz'O : une absence de publicité et de mise en concurrence en 2022 par la suite régularisée

Pour l'année 2022, les TAMM ont signé un contrat pour l'affrètement de bateaux avec un opérateur économique établi sur le territoire de la métropole pour environ 540 000 € HT, ainsi qu'un contrat pour la location de pontons, avec un autre opérateur, pour environ 160 000 € HT (location sur 2022 et début 2023), soit un besoin d'une valeur totale estimée de 700 000 €. La société n'a pas été en mesure de produire les modalités de passation de ces deux contrats. Selon son ancien dirigeant, deux autres sociétés d'affrètement de bateaux ont été contactées mais leurs conditions tarifaires ont été jugées trop élevées ou inadaptées au besoin exprimé. Pour les pontons, seul le titulaire aurait été en mesure de satisfaire le besoin dans les temps.

La chambre rappelle néanmoins que les TAMM auraient dû lancer une procédure formalisée applicable aux pouvoirs adjudicateurs, qui implique notamment des mesures de publicité de niveau européen, compte tenu de la valeur estimée du besoin⁸¹ et de l'objet du contrat.

Pour les années 2023 et 2024, la société a régularisé cette situation en lançant une procédure d'appel d'offres ouvert avec une publicité de niveau européen pour l'affrètement des bateaux⁸². Seule l'entreprise sortante a remis une offre malgré plusieurs téléchargements du dossier de consultation par d'autres sociétés.

Concernant la location de pontons pour l'année 2023, les TAMM ont accepté un devis du même loueur pour un montant de 26 800 € HT. Ce devis a été recueilli sans mesure de

⁷⁹ CE, 9 juillet 2007, *Syndicat EGF-BTP*, n° 297711 ; CE, 14 décembre 2009, *Département du Cher*, n° 330052 ; CE, 23 novembre 2011, *Société GHP Lorraine transports*, n° 349746 ; CJUE, 17 septembre 2002, *Concordia bus*, aff. C-513/99 ; CJUE, 16 juin 2005, *Stabag AG*, aff. C-462/03. Conclusions de l'avocat général Mischo sous C-513/99 : « exploiter le réseau signifie le faire fonctionner soi-même à l'aide, en principe, de son propre personnel et de ses propres autobus. Il s'ensuit donc que la directive [réseaux] s'applique si l'entité adjudicatrice exploite elle-même un réseau d'autobus et lance, dans l'exercice de cette activité, un appel d'offres, par exemple, pour l'achat d'autobus. En revanche, si une entité adjudicatrice lance un appel d'offres ayant pour objet de remettre à un tiers l'exploitation d'un réseau, elle n'agit pas dans le cadre de l'exercice d'une activité consistant à exploiter un réseau ».

⁸⁰ Article L. 1212-3 du CCP : « sont des activités d'opérateur de réseaux : [...] 4° Les activités d'exploitation de réseaux destinés à fournir un service au public dans le domaine du transport par chemin de fer, tramway, trolleybus, autobus, autocar, câble ou tout système automatique, ou les achats destinés à l'organisation ou à la mise à la disposition d'un exploitant de ces réseaux [...] ».

⁸¹ Le besoin d'affréter des bateaux et de louer des pontons constitue une « unité fonctionnelle » au sens de l'article R. 2121-6 du CCP, c'est-à-dire des prestations concourant à la réalisation d'un même projet et devant être agglomérées pour calculer la valeur estimée du besoin. Le seuil de procédure formalisée en vigueur en 2022 était de 215 000 € HT pour les pouvoirs adjudicateurs et de 431 000 € HT pour les entités adjudicatrices.

⁸² En utilisant toutefois improprement la notion d'entité adjudicatrice dans les documents du marché puisqu'elle se contentait à nouveau de confier l'exécution du service fluvial à un tiers. Elle n'a toutefois pas commis d'irrégularité en choisissant l'appel d'offres ouvert (procédure stricte sans négociation) et non une procédure négociée autorisée, sauf exceptions, pour les seules entités adjudicatrices.

publicité préalable comme le permettait la réglementation (seuil de dispense de formalités préalables fixé à 40 000 € HT).

Enfin, en 2024, la métropole a repris le pilotage de l'organisation de l'affrètement des bateaux en concluant un contrat de sept ans (démarrage des prestations à compter de 2025) toujours avec le même prestataire, seule entreprise ayant déposé une offre lors de la mise en concurrence. La procédure de passation, menée sur le fondement des dispositions relatives aux pouvoirs adjudicateurs, apparaît régulière.

Annexe n° 2. Principaux indicateurs financiers du budget annexe « Transports publics »

Tableau n° 1 : Structure des produits et des charges de gestion courante

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Versement transport	46 667 688	43 935 520	45 370 886	51 543 594	55 523 236	56 781 906
Billetterie	14 061 860	10 374 634	11 904 105	13 983 434	15 082 362	16 204 974
Subventions d'exploitation	1 249 149	1 306 514	1 413 985	1 412 222	1 841 369	1 412 222
Autres produits de gestion courante		661 578	18 033	8 078	3 765 269	622 588
Produits financiers et gains de change		180 000				
Produits de gestion courante	61 978 697	56 458 246	58 707 009	66 947 327	76 212 235	75 021 689
Charges à caractère général	51 643 637	47 076 718	47 638 693	54 310 007	54 276 516	56 411 297
Charges de personnel	500 432	455 597	460 892	473 928	535 500	623 827
Subventions	1 124 045	1 082 422	977 550	410 340	436 000	522 634
Autres charges de gestion	44 386	39 743	37 249	34 194	51 102	43 965
Charges d'intérêt et pertes nettes de change	2 627 114	2 432 425	2 260 574	2 261 000	3 017 634	2 983 369
Charges courantes	55 939 613	51 086 904	51 374 959	57 489 469	58 316 751	60 585 093

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 2 : Résultat de la section d'exploitation

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	6 925 532	6 241 218	14 379 248	13 055 951	20 541 697	16 238 411
Dotations nettes aux amortissements	8 355 451	8 986 753	8 824 707	8 766 707	10 011 753	8 433 671
Dotations nettes aux provisions		- 56 700				
Quote-part des subventions d'inv. transférées	2 103 924	2 107 749	2 121 691	2 119 704	2 128 827	2 122 841
Cessions	7 452		2 912	10 765		90 757
Résultat section d'exploitation	681 456	- 581 086	7 679 144	6 419 713	12 658 770	10 018 338

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 3 : Financement des investissements

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	6 925 532	6 241 218	14 379 248	13 055 951	20 541 697	16 238 411
- Annuité en capital de la dette	4 903 975	4 903 975	4 903 975	4 903 975	4 903 975	4 803 975
CAF nette	2 021 556	1 337 243	9 475 273	8 151 976	15 637 722	11 434 436
+ Subventions d'investissement	84 045	209 131	266 514	137 116	117 330	104 064
+ Produits de cession	7 664	-	2 912	10 765	-	353 609
Financement propre disponible	2 113 265	1 546 374	9 744 700	8 299 857	15 755 053	11 892 108
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 427 876	7 148 799	2 529 544	1 915 547	6 057 653	11 434 519
- Participations et inv. financiers nets					149 600	- 90 400
Dons, subventions, participation en nature, reçus ou données						240 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 829 185	2 051 406	- 2 360 100	7 947 604	2 914 735	1 610 475
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 3 143 797	- 7 653 832	9 575 256	- 1 563 295	6 633 064	- 1 302 486
+/- Solde des opérations pour compte de tiers		3 994 164				
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3 143 797	- 3 659 669	9 575 256	- 1 563 295	6 633 064	- 1 302 486
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 3 143 797	- 3 659 669	9 575 256	- 1 563 295	6 633 064	- 1 302 486

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 4 : Situation bilancielle

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Encours de dettes du BP* au 1^{er} janvier</i>	110 111 852	103 378 692	104 804 878	102 261 003	102 496 373	94 677 663
- Annuité en capital de la dette	4 903 975	4 903 975	4 903 975	4 903 975	4 903 975	4 803 975
- Var. des autres dettes non financières	1 829 185	2 051 406	- 2 360 100	7 947 604	2 914 735	1 610 475
+ Intégration de dettes		8 381 567		13 086 950		
<i>Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	103 378 692	104 804 878	102 261 003	102 496 373	94 677 663	88 263 213
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	14,9	16,8	7,1	7,9	4,6	5,4

Source : comptes de gestion. Pour l'exercice 2024, données provisoires suivant une situation arrêtée fin février 2025.

*BP : budget primitif



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet

de la chambre régionale des comptes Grand Est :

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est