

TOULOUSE, le 11 avril 2012

Le Président

N/Réf. : DO12 095 02

Monsieur le Président,

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie le rapport d'observations définitives sur le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC), accompagné des réponses écrites qui ont été adressées à la chambre régionale des comptes.

Il vous appartient de communiquer l'ensemble de ces documents à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

Conformément à la loi, cette communication doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée. Le rapport, assorti des réponses reçues, doit être joint à la convocation adressée à ses membres. Il donnera lieu à un débat lors de sa présentation.

Vous voudrez bien me tenir informé des conditions de cette communication par tout moyen à votre convenance, par exemple en m'adressant copie d'un extrait du procès-verbal des débats ou du relevé des délibérations.

Je vous rappelle que ces observations ne sont, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, communicables aux tiers qu'à l'issue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception.

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

Jean MOTTES

Monsieur Pierre COHEN
Député-Maire
Président du syndicat mixte des transports
en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC)
7, esplanade Compan Caffarelli
BP 11120
31011 Toulouse cedex 6



Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées

N/Réf. : DO 12 095 01

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LES COMPTES ET LA GESTION

***Syndicat Mixte des Transports en Commun
de l'agglomération toulousaine (SMTC)***

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE

Exercices 2002 à 2009

SYNTHESE DES OBSERVATIONS DEFINITIVES

Le syndicat mixte de transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC) regroupe plusieurs intercommunalités représentant 84 communes. Dès le départ, l'autorité organisatrice des transports urbains toulousaine (AOT) s'est caractérisée par le choix d'inclure un nombre élevé de collectivités dans le périmètre des transports, celui-ci étant particulièrement étendu. Or, en général, les autorités organisatrices ne comprennent qu'une seule intercommunalité, communauté d'agglomération ou communauté urbaine, comme celles des agglomérations de Bordeaux, Marseille, Nantes, ou Strasbourg.

Le principe du syndicat mixte, retenu dans des agglomérations comme Lyon, Lille ou Grenoble, est relativement peu répandu. Il peut rendre plus difficile la prise de décision, d'autres enjeux que les transports pouvant interférer dans le débat.

Avec des dépenses annuelles d'exploitation (SMTC + régie Tisséo) proches de 300 M€, et des dépenses annuelles d'équipement en moyenne de 247 M€ entre 2002 et 2007 et de 139 M€ entre 2008 et 2010, le SMTC est sur le plan financier un acteur majeur de l'agglomération toulousaine. Entre 2002 et 2010, 1,7 Md€ d'investissements ont été réalisés.

1 - LA GOUVERNANCE

1.1. - La mise en œuvre de la politique des transports appelle une coordination plus approfondie

La mise en œuvre du plan de déplacements urbains (PDU) de 2001, mis en révision dès son adoption et non encore adopté en 2011, s'est soldée par des effets nuancés par rapport aux objectifs fixés dans le document initial. Les retards pris dans différents projets d'investissement, dont la responsabilité ne relève pas toujours du SMTC, sont pour beaucoup à l'origine de ce relatif échec. En effet, de nombreux projets sont encore à l'étude, notamment ceux des lignes de transport collectif en site propre. Or, ils constituaient un des socles de l'orientation globale du plan des déplacements. L'absence de réalisation ou le retard pris dans l'engagement de ces projets est une preuve de la dépendance, à la fois financière et technique, du SMTC à l'égard de ses collectivités membres. Cette double dépendance rend d'autant plus nécessaire une coordination en amont des choix inscrits au PDU.

De plus, la coordination entre les stratégies de développement de l'offre de transport et d'urbanisation s'est avérée insuffisante. Ainsi, le territoire toulousain a vu naître des projets urbains sans que l'offre de transport correspondante soit mise en place, créant ainsi des zones d'habitation denses mais à l'offre de transport sous-dimensionnée. En outre, la multiplicité des acteurs a constitué un frein à l'harmonisation des politiques dans ces domaines, d'autant plus que les communes ont la maîtrise des outils (plan de stationnement et plan de circulation, aménagement de la voirie notamment) permettant la mise en œuvre du PDU.

L'amélioration de la coordination des décisions d'urbanisation et de l'offre de transport devient plus que jamais une nécessité au regard des pratiques en vigueur jusqu'alors. Si les contrats d'axe qui formalisent les engagements des collectivités semblent constituer aujourd'hui une piste, leur mise en œuvre reste encore à approfondir et leur force contraignante vis-à-vis des différents acteurs à définir.

1.2 - Les outils d'aide à la décision sont à affiner

La stratégie de l'offre repose sur un équilibre entre aménagement du territoire, objectif pouvant justifier le maintien de lignes à faible rendement, et recherche d'un report modal au bénéfice de lignes à fréquentation plus forte.

Si le PDU reste un document d'orientation générale, il n'en demeure pas moins que le document sur lequel le comité syndical se prononce pourrait s'appuyer sur une analyse plus précise des enjeux et des propositions. Les objectifs et orientations y sont certes déclinés en actions opérationnelles et la description de l'action est accompagnée des objectifs poursuivis.

Pour autant, l'absence d'éléments de comparaison suffisamment détaillés entre les différents scénarii ouvre des débats qui ne sont pas fondés sur des besoins et des perspectives quantifiés de manière approfondie. Par ailleurs, les orientations définies ne sont pas bâties sur des analyses prenant en compte l'évolution dans le temps de la demande potentielle en matière de transport.

Ainsi, des lacunes se font jour dans le processus d'adoption du PDU. Les élus semblent choisir davantage un projet en fonction d'un cadre financier contraint que de la réalité de la demande évaluée de manière objective et des perspectives financières « ligne par ligne ». La même remarque peut être faite pour le choix des restructurations liées au prolongement de la ligne A du métro ou de celles réalisées à l'occasion de la mise en service de la ligne B.

1.3 - La définition du périmètre des transports urbains (PTU) ne correspond pas à la réalité de l'offre et de l'exploitation

La réflexion autour de l'évolution du périmètre des transports urbains a été intégrée dans le processus de révision du plan des déplacements urbains. Malgré la volonté manifestée au début de la période, la cartographie du périmètre est restée inchangée. En 2012, il ne correspond toujours pas aux communes desservies.

Ainsi, plusieurs communes hors périmètre des transports urbains sont desservies alors que le SMTC ne bénéficie pas de leur versement transport. Inversement des communes non membres du SMTC sont pourtant intégrées au PTU et disposent d'un service de transport.

C'est le cas de communes de la communauté d'agglomération de Muret (CAM) qui sont reliées par des lignes de bus. L'adhésion de la CAM au SMTC, dont le processus est en cours, mettra un terme à une grande partie de cette incohérence. La fréquence des dessertes est parfois équivalente à celle des communes de la première couronne. Sur cette zone de la CAM, l'offre de service de transport mise en place par la communauté d'agglomération elle-même se cumule avec celle du SMTC. La coordination n'est pas, par ailleurs, institutionnellement organisée.

Les discordances entre le territoire sur lequel s'exercent les compétences du SMTC et celui du PTU persistent donc. La modification de ce dernier constitue donc, pour des motifs autant réglementaires que financiers, une nécessité pour le SMTC.

1.4 - Une évolution difficile quant au choix du mode de gestion du service

De 2003 à 2005, le choix du mode de gestion du service a constitué une pierre d'achoppement dans les discussions au sein du syndicat mixte. Ce n'est qu'en 2005 que le comité syndical est parvenu à dégager un choix explicite quant au mode de gestion.

Le SMTC est progressivement passé d'une gestion déléguée à une gestion en régie. La délégation de service public consentie à la société d'économie mixte SEMVAT s'est en effet achevée fin 2003.

Une nouvelle procédure de délégation a été lancée la même année. Toutefois, le candidat délégataire retenu par le président pour reprendre la gestion au 1^{er} janvier 2004 n'a pas été accepté par le comité syndical. La délégation consentie à la SEMVAT a donc été prorogée d'une année. En 2005, le syndicat a conclu avec l'entreprise CONNEX un marché de services dès lors que la délégation de service public avait été à nouveau écartée par le comité syndical.

Puis, en 2006, le SMTC a fait le choix d'une exploitation du réseau par une régie, ne retenant pas les offres concurrentes de délégation de service public.

Il apparaît que ce sont davantage des motifs de principe de gestion du service qui ont guidé ce choix. En effet, l'avantage économique qui pourrait être escompté d'une régie n'apparaît pas clairement. Le passage en régie est financièrement neutre pour le SMTC, au moins durant les deux premières années d'exploitation (2006 et 2007).

La mutualisation des moyens entre le SMTC proprement dit et sa régie, et la suppression de la marge commerciale du délégataire, n'ont pas conduit à une réduction de la subvention versée à l'exploitant par le SMTC.

2 - UN PACTE FINANCIER A REPENSER

2.1 - Un pacte financier modifié par le retrait du département de la Haute-Garonne, et qui n'a pas été renouvelé

Le retrait, comme la loi l'y autorisait, du département de la Haute-Garonne le 1^{er} janvier 2007 a profondément modifié les équilibres institutionnels et financiers, les statuts prévoyant à l'origine, en termes de participation financière et de représentation, une parité entre le département et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT). Ainsi, chacun apportait 48,11 % des financements de fonctionnement. Après le départ du département, la CAGT et les deux autres intercommunalités (Sicoval et Sitprt) ont figé le même niveau de participation en valeur absolue, nonobstant une formule d'indexation. Le SMTC est désormais financé, à 90 %, par un seul EPCI, la CAGT, devenue la communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT) en janvier 2009.

Ainsi, le cadre actuel fixant le financement par les collectivités peut aboutir chaque année à bloquer le syndicat dans ses engagements budgétaires. Sur le plus long terme, il constitue un frein à la mise en place d'une véritable gestion prospective.

Pour les budgets 2009 et 2010, des contributions supplémentaires se sont avérées nécessaires. L'unanimité requise pour mettre en place celles-ci n'a pu être trouvée, l'opposition de l'une des collectivités à cette nouvelle contribution étant en fait une façon d'exprimer son désaccord sur les projets d'extension du réseau.

C'est pourquoi, la CUGT a décidé, seule, de doubler sa contribution qui est passée de 39,7 M€ à 80 M€ sur un total de 82,8 M€ en 2009.

Cette situation financière difficile a d'ailleurs conduit le syndicat à déroger à la règle comptable. En effet, dans l'incapacité de financer le supplément de dotations d'amortissement en augmentant ses ressources propres, le SMTC a procédé à une neutralisation de ses amortissements que ne lui permettait pas le cadre comptable en vigueur. Budgétairement, une telle pratique, hétérodoxe, conduit à financer des dépenses de fonctionnement par des recettes d'investissement. Il est toutefois précisé que cette dérogation a été acceptée par les ministres concernés.

C'est le défaut de stratégie financière globale, comme l'absence de volonté de « remise à plat » de l'ensemble des financements de la section de fonctionnement, qui a conduit à ce choix qui n'est satisfaisant ni sur le plan juridique ni sur les plans comptable et financier.

2.2 – L'absence de vision commune et partagée de l'ensemble des participants rend plus difficile le financement du service

Le cadre actuel des statuts ne permet pas de répondre de façon satisfaisante au financement du service tant en exploitation qu'en investissement.

La difficulté est accrue par le fait que la capacité du SMTC à dégager une épargne nette propre, permettant de financer une part des dépenses d'équipement, se dégrade sur ces dernières années.

Pour faire face à cet autofinancement insuffisant, une démarche de contractualisation a été engagée fin 2010 entre le département de la Haute-Garonne et le SMTC. Par cette convention, signée en avril 2011, la collectivité départementale s'engage à verser sur quatre ans une aide forfaitaire à l'investissement de 32 M€ par an. Cet engagement permet au SMTC d'avoir une meilleure visibilité pour ses décisions d'investissement.

Auparavant, le département de la Haute-Garonne, après son retrait du SMTC et l'arrêt du versement de sa contribution statutaire, a apporté des aides ponctuelles à certaines opérations d'investissement, pour des montants de 38 M€ en 2007, 27 M€ en 2008 et 34 M€ en 2009. Ces aides ont concerné essentiellement la ligne B et la ligne E. Le département a par ailleurs financé certaines études relatives au prolongement de la ligne B vers Labège.

Ces versements n'ont pas été contractualisés, ayant été librement décidés par le conseil général.

Ce dernier est donc un interlocuteur et contributeur important, alors même qu'il n'est pas membre du SMTC.

Dans ces conditions, s'impose donc pour le SMTC la nécessité de définir un nouveau pacte financier lui permettant d'assurer dans les années à venir la maîtrise de ses perspectives financières.

3 - L'EQUILIBRE D'EXPLOITATION DU SERVICE : DES INTERROGATIONS PERSISTANTES

3.1 – L'augmentation des charges caractérisées par une rigidité relativement forte est en partie justifiée par la croissance de l'offre

Les charges d'exploitation du réseau se répartissent pour environ 2/3 entre charges de personnel et 1/3 de charges à caractère général. En termes de poids des charges de personnel, le réseau toulousain se situe dans la moyenne des réseaux nationaux, même si le système d'exploitation du métro automatique sans conducteur devrait le situer dans la fourchette basse. L'analyse des données comparatives ne fait pas ressortir un sureffectif ou une productivité insuffisante du personnel roulant ; ce qui peut laisser supposer que subsistent des marges de manœuvre concernant le personnel non roulant.

Entre 2003 et 2009, les charges du réseau bus ont augmenté de 45 %, celles du métro ont presque triplé. La croissance de l'offre est à l'origine de ces augmentations.

Pour les bus, en 2009, les charges variables représentaient 76 % du total. Ces dernières incluent cependant le personnel de conduite, dont le volume augmente avec l'extension du réseau, mais dont la diminution serait difficile. A moyen terme, en cas de contraction du réseau, la rigidité des charges serait accentuée. Les charges directement reliées au kilométrage effectué (carburant, pièces détachées, maintenance et lavage) représentent une faible part de l'ensemble des charges affectant le service des bus. L'élasticité à la baisse des dépenses d'exploitation des bus est donc limitée.

En 2009, le coût d'exploitation moyen du kilomètre effectué par les bus s'établissait à 4,56 €, le coût du voyage étant à 2,39 €. Le coût par validation (trajet élémentaire effectué par un individu utilisant un seul moyen de transport) a fortement progressé (+ 68 %), en raison de la réduction sensible de la fréquentation due au transfert vers le métro, alors que les coûts totaux continuaient à croître.

Quant au métro, en 2009 le coût moyen du kilomètre effectué s'établissait à 6,35 €, le coût de la validation étant à 0,58 €. Avec l'ouverture de la ligne B, et la forte augmentation de la fréquentation du métro, les coûts au kilomètre ont baissé à partir de 2007.

Aujourd'hui, toute amélioration de la fréquentation du métro, à configuration constante du réseau, se traduirait par un abaissement des coûts unitaires.

Tous modes de transport confondus et toutes charges d'exploitation incluses, le coût moyen d'un déplacement (trajet du point de départ au point d'arrivée avec éventuellement correspondance) ressort à 1,75 € en 2009 et à 1,26 € par validation. Le coût moyen du kilomètre s'établit à 5,15 €. Globalement, sur ces sept années, la croissance des coûts unitaires entre 2003 et 2009 a été relativement modérée. Ce phénomène est le résultat direct de l'essor de la fréquentation du métro.

Toutefois, après prise en compte des dépenses d'investissement, le coût au kilomètre s'élevait en 2009 à 22 € pour le métro et 6,48 € pour le bus. Les coûts globaux du service (exploitation + dépenses d'investissement) ont ainsi augmenté de 33,2 % de 2006 à 2009 dans un contexte défavorable lié à la baisse de recettes d'exploitation et à la dégradation de l'épargne propre destinée à financer l'investissement.

Selon la réponse apportée par l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, le nouveau projet de développement du réseau et l'application du contrat d'objectif signé avec l'exploitant, devraient permettre de contenir l'évolution des coûts.

3.2. - Des recettes tirées par le versement transport (VT) jusqu'en 2008, mais dont le dynamisme est pénalisé par certains aspects de la tarification

Le versement transport, dont il faut relever qu'il est concentré sur une dizaine de communes (sur 83), représente, avec 176 M€ en 2009, la première source de financement du SMTC. En 2009, il pesait pour 55 % dans les produits d'exploitation. Son rendement est élevé à Toulouse. Le réseau toulousain est d'ailleurs le seul dont le produit de versement transport est supérieur aux charges d'exploitation. Les subventions des collectivités adhérentes avec 82,8 M€ (en 2009) assurent pour leur part 26 % des recettes et, enfin, les produits commerciaux, avec 63 M€, en procurent 20 %. Ces pourcentages sont à peu près constants sur la période.

En 2009, une rupture s'observe dans cette évolution, avec, pour la première fois depuis de nombreuses années, une baisse des produits commerciaux et surtout une stagnation du produit du versement transport, alors que celui-ci augmentait en moyenne depuis 2003 de 6,5 % par an. Cette stagnation semble se confirmer en 2010. L'augmentation du taux à 2%, votée en mars 2011 conformément aux nouvelles possibilités ouvertes par la loi « Grenelle », permettra cependant d'améliorer le rendement de cette ressource fiscale. Ce recul des produits propres du SMTC, face à la progression des charges, a dès lors rendu nécessaire une augmentation des subventions publiques.

Par ailleurs, une nouvelle majoration des tarifs a été votée le 30 mai 2011, avec effet au 1^{er} juillet. Avec cette dernière hausse, les prix toulousains se situent désormais parmi les plus élevés des grands réseaux de province. Les marges de progression des tarifs sont donc réduites pour le SMTC.

Toutefois, la nouvelle tarification « jeune » offre un rabais d'environ 75 % par rapport au plein tarif. L'effort consenti à destination de ce public est non négligeable au regard de ce qui se pratique dans les autres réseaux. A partir de 2009, l'effet de cette nouvelle tarification se traduit par une baisse de la fréquentation sur titres, plus que compensée par l'augmentation de la fréquentation sur abonnement. La croissance globale du trafic est largement imputable à ce public. Toutefois, malgré une hausse de 35 % de la fréquentation entre 2008 et 2010, la recette globale liée à ce public a baissé de 10%. Le succès de cette tarification et le fort développement de la fréquentation de la clientèle jeune n'ont pas pour l'instant permis de combler la moins-value de recettes due à cette baisse des tarifs.

L'offre commerciale se caractérise par de nombreuses gratuités, qui sont, pour certaines, compensées par les collectivités (le transport des scolaires est à la charge du département de la Haute-Garonne, pour citer un exemple).

Compte tenu d'une recette moyenne par voyage payant, le coût de la gratuité s'établit en 2009, à 21,11 M€. La gratuité totale représente plus du quart du total des voyages effectués. La part de la gratuité compensée est en diminution, à environ 10 % du trafic en 2009.

Plus d'un voyageur sur trois (34 %) ne payait pas son billet, la gratuité étant totale ou compensée par un tiers.

Les voyages payés par la clientèle représentent le solde, soit près des deux tiers des voyages. En 2010, un voyageur sur quatre payait un billet essentiellement en billets à l'unité ou carnet de 10, mais il apportait plus de la moitié de la recette du trafic (54 %). Plus d'un voyageur sur trois (41 %) payait un tarif très réduit par voyage effectué par le jeu des abonnements.

Les différents mécanismes de gratuité mis en place par le SMTC ne sont, par ailleurs, assortis d'aucune condition de revenu pour en bénéficier. Ceci peut surprendre au regard des conditions faites à d'autres publics qui ne bénéficient pas nécessairement du pouvoir d'achat des publics visés ci-avant, et qui néanmoins sont tenus d'acquitter, à un degré plus ou moins élevé, une participation pour accéder aux transports (étudiants, actifs à faible revenu ...).

Par ailleurs, ce type de mesure à caractère social semble devoir relever de la compétence des collectivités ayant en charge l'aide sociale (CCAS, département ...). En effet, il n'entre pas dans les compétences du SMTC, établissement régi par le principe de spécialité, de financer des politiques à vocation sociale. Il appartiendrait aux collectivités compétentes en la matière, à l'instar de ce qui se pratique d'ailleurs sur d'autres réseaux urbains, de fixer le niveau d'aide qu'elles estiment devoir accorder, en fonction de critères qui leur sont propres. C'est d'ailleurs ce que fait déjà le conseil général de la Haute-Garonne pour les titulaires du RMI et demandeurs d'emplois domiciliés hors du PTU, cette collectivité indemnisant le SMTC pour la gratuité accordée à ce public.

Enfin, la montée en puissance du métro conduit, aux heures de pointe, à des saturations ponctuelles du réseau, avec des clients restant à quai. Dès lors peut se poser la question de l'opportunité du maintien de la gratuité pour ces publics sur toutes les plages horaires.

En conséquence, en tenant compte de la faible capacité du syndicat à dégager une épargne nette suffisante, la chambre ne peut qu'inviter le SMTC à engager une réflexion sur les conditions du maintien de ces différents mécanismes de gratuité. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le syndicat est contraint, comme mentionné plus haut, de financer de manière dérogatoire les dotations aux amortissements, faute de disposer des ressources de fonctionnement suffisantes.

En d'autres termes, la chambre estime que le SMTC gagnerait à réexaminer les conditions de l'équilibre du financement du service entre les différents contributeurs que sont les entreprises (versement transport), les usagers (tarification) et les contribuables (participation des collectivités membres).

4 – UN ENDETTEMENT ELEVE QUI LIMITE LES PERSPECTIVES D'INVESTISSEMENT

4.1. - Une dette générée par des investissements particulièrement lourds

La réalisation d'investissements importants sur la période (1,7 Md€ entre 2002 et 2010), combinée à une quasi absence d'autofinancement, a conduit à majorer sensiblement l'endettement du syndicat depuis 2003. Fin 2010, l'encours se situait à 1 353,47 M€. Il représente environ vingt années de recettes commerciales ou huit années de versement transport.

La capacité de désendettement se situe à 18 ans environ et est inférieure à la durée moyenne de la dette (25 ans), comme à la durée moyenne d'amortissement des biens financés par cette dette (28 ans).

En 2009, le taux moyen de la dette, avec 3,28 %, était relativement peu élevé en raison notamment du niveau particulièrement bas des taux court terme (Euribor).

Mais de tels ratios ne doivent pas masquer le poids réel de la dette pour le syndicat : en effet, l'annuité (74,35 M€) absorbait en 2009 plus de 21 % des recettes réelles de fonctionnement.

Chaque année, elle est supérieure au montant des recettes commerciales (116 % en 2009) et égale à près de la moitié du produit du versement transport. En consolidé (budget principal + budget annexe de la région), l'annuité est, certaines années, comparable au montant des dépenses de personnels (respectivement 103 M€ et 111 M€ en 2008).

4.2 - Une dette qui constitue une contrainte financière particulièrement forte

La dette a atteint un niveau qu'il semble difficile d'accroître. L'alourdissement de la dette et des frais financiers qui obèreraient la section de fonctionnement, pèseraient inévitablement sur les collectivités membres qui seront amenées à augmenter leur contribution.

La révision du pacte financier est ainsi encore plus impérative au regard du niveau d'endettement du syndicat.

5 - PERSPECTIVES D'AVENIR

5.1 - L'exploitation

Il peut être raisonnablement considéré qu'à l'horizon 2015 la participation des collectivités au financement de l'exploitation du service et de la dotation aux amortissements devra se situer, dans une hypothèse basse de recettes, entre 120 M€ et 150 M€ par an et, dans une hypothèse haute, entre 110 M€ et 130 M€, hors participations exceptionnelles que les collectivités décideraient de mettre en place pour autofinancer une part des dépenses d'extension du réseau.

Le cadre actuel des statuts, qui gèle les participations des collectivités adhérentes, ne permet pas de répondre à ce besoin de financement.

5.2- L'investissement

Divers scénarios sont possibles en matière d'investissement, ceux-ci dépendant du montant des subventions d'investissement qui seront obtenues des tiers ou des participations décidées par les collectivités adhérentes, et du niveau d'endettement qui sera privilégié.

Suivant l'évolution de ces différents paramètres, peuvent être réalisés sur les cinq prochaines années des volumes annuels moyens d'investissement allant de 90 à 130 M€.

En tout état de cause, les volumes d'investissement évoqués courant 2011 au sein du SMTC (160 à 180 M€ par an) ou en réponse aux observations provisoires de la chambre (1949 M€ entre 2010 et 2020) ne paraissent pas compatibles avec ses perspectives financières.

Pour les réaliser, il est prévu de porter l'encours de la dette à 1800 M€ fin 2020. La soutenabilité de cette nouvelle dette (en augmentation de 30 % par rapport à la situation actuelle), sera cependant conditionnée à la croissance de l'autofinancement, et donc à celle des recettes de fonctionnement, et en premier lieu des participations des collectivités locales. Il peut en effet être considéré que toute augmentation de l'encours de 100 M€ génère, au taux actuel de la dette du SMTC, une annuité supplémentaire d'environ 6 M€ pendant 25 ans.

6 - RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Aux termes de ses analyses, la chambre recommande de :

Outils de planification

- 1 - mettre en cohérence le plan de transports urbains et le périmètre du SMTC ;
- 2 - appuyer les orientations du plan de déplacements urbains sur des analyses précises en tenant compte de l'évolution de la demande potentielle de transport et les associer à des perspectives financières par ligne ;

Exploitation du service et programme d'investissements

- 3 - redéfinir un pacte entre les membres du syndicat en vue de lui assurer des perspectives financières durables ;
- 4 - renforcer les recettes d'exploitation pour dégager un autofinancement plus important des dépenses d'investissement ;
- 5 - s'interroger sur les conditions de gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales ;
- 6 - contenir les coûts moyens d'exploitation ;
- 7 - financer les investissements, en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant entendu que le niveau d'endettement a atteint un seuil qu'il semble difficile d'accroître ;

Gestion comptable et financière

- 8 - financer les dotations aux amortissements par des ressources d'exploitation ;
- 9 - poursuivre une gestion active de la dette avec pour but d'en minimiser le coût actuel et à venir ;
- 10 - contenir l'encours de la dette au niveau actuellement atteint ;

Dépenses de personnel

- 11 - maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, alors que la période récente (depuis 2006) a été marquée par l'accélération de la hausse du salaire moyen et par des mesures très favorables aux agents en matière de primes ;
- 12 - mettre en place, d'une part, une procédure interne formalisée des remboursements de frais de mission et de représentation afin de respecter la réglementation en la matière, et, d'autre part, un dispositif de contrôle par les services.

S O M M A I R E

1. - LE FONCTIONNEMENT DU SMTc	15
1.1 - Un fonctionnement institutionnel qui a connu d'importantes évolutions	15
1.1.1 - Une certaine stabilité jusqu'en 2003	16
1.1.2 - Une période d'instabilité à partir de janvier 2004	16
1.2. - Une gouvernance à affirmer	17
2 – LA PLANIFICATION DES DEPLACEMENTS	18
2.1 - Le périmètre des transports et son évolution	18
2.2. - La planification de l'offre de transports collectifs	19
2.2.1 - L'intégration du PDU dans le dispositif législatif global	19
2.2.1.1 - Le PDU et le SCoT	20
2.2.1.2 - Le principe de compatibilité du nouveau PDU avec les démarches parallèlement mises en place par les acteurs du transport et de l'urbanisme	21
2.2.2 - Les objectifs fixés par les documents de planification	21
2.2.2.1 - La nécessité de la révision du PDU apparaît dès son adoption en 2001	21
2.2.2.2 - Le PDU 2001 prend effet malgré sa mise en révision mais son bilan est nuancé	22
2.2.2.3 - La révision du PDU a été plusieurs fois repoussée depuis 2001 pour aboutir à un projet 2011 en cours d'adoption	23
3 – LE MODE D'EXPLOITATION DU SERVICE	26
3.1 – L'exploitation dans le cadre de la délégation à la SEMVAT (1999-2004)	26
3.2 – L'exploitation confiée à la société CONNEX dans le cadre d'un marché public (2005)	27
3.3 - L'exploitation dans le cadre de la régie	28
4 - L'OFFRE DE SERVICE	29
4.1 - L'évolution de l'offre de 2002 à 2010	30
4.1.1 - Une offre en hausse qui laisse davantage de place au métro et au TAD	30
4.1.2 - La répartition géographique	31
4.2 - La qualité de l'offre et le contrôle de la qualité	31
4.2.1 - La réalisation de l'offre	32
4.2.2 - Confort et sécurité des voyageurs	33
4.2.2.1 - La sécurité des voyageurs	33
4.2.2.2 - La fraude	34
4.2.2.3 - Le niveau de confort du service	35
5 - LE COUT DU SERVICE ET SON FINANCEMENT	36
5.1 - Les coûts de l'exploitation du réseau	37
5.1.1 - Présentation budgétaire	37
5.1.2 - Evolution des charges d'exploitation du réseau	38
5.1.2.1 - Evolution globale des charges d'exploitation du réseau.....	38
5.1.2.2 - Evolution par nature de charge	38
5.1.2.3 - Evolution des charges par secteur d'activité	41
5.1.2.4 - Poids des charges par secteur d'activité	42

5.2 - Etude analytique des coûts unitaires d'exploitation	43
5.2.1 - Evolution des paramètres d'activité	43
5.2.2 - Evolution des coûts unitaires	45
5.2.3 - Comparaison avec d'autres réseaux	46
5.3 - Le coût total du service	47
5.3.1 - Evolution du coût global du service	47
5.3.2 - Coût global respectif pour le métro et le bus	48
5.4 - Le financement du service	50
5.4.1 - Evolution des différentes sources de financement	50
5.4.2 - Le versement transport (VT)	51
5.4.2.1 - Le taux appliqué	51
5.4.2.2 - Le produit du versement transport	52
5.4.3 - Le VT comparativement à d'autres réseaux	53
5.4.4 - Les recettes commerciales	54
5.4.4.1 - La politique tarifaire	54
5.4.4.2 - Evolution des produits commerciaux	62
5.4.5 - Les participations des collectivités au fonctionnement du service	68
5.4.6 - Perspectives d'avenir	69
6 - LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS	72
6.1 - Les investissements réalisés	72
6.1.1 - Bilan des investissements réalisés depuis 2002	72
6.1.2 - Bilan de certaines opérations terminées	73
6.1.2.1 - Prolongement ligne A et construction ligne B	73
6.1.2.2 - Le centre d'exploitation et de maintenance de Langlade	73
6.1.3 - La neutralisation de certains amortissements	74
6.2 - Les différentes sources de financement de l'investissement	75
6.2.1 - Synthèse des ressources d'investissement	75
6.2.2 - L'autofinancement	76
6.2.3 - Les subventions d'investissement reçues	79
6.2.4 - La dette	80
6.2.4.2 - La répartition par type de taux	81
6.2.4.3 - La durée de la dette	81
6.3 - Financement de l'investissement : perspectives d'avenir	82
6.4 - La gestion de la dette	84
6.4.1 - Les emprunts avec différés de remboursement	85
6.4.1.1 - Présentation	85
6.4.1.2 - Des différés qui auraient pu être évités	85
6.4.1.3 - Un choix qui renchérit le coût de ces prêts	86
6.4.2 - La gestion active de la dette	88
7 - L'IMPACT DES CHANGEMENTS D'EXPLOITANT SUR LA GESTION DU PERSONNEL	91
7.1 - Le cadre général de la reprise du personnel	91
7.1.1 - La reprise du personnel de CONNEX	91
7.1.2 - Les accords conclus depuis le 1er janvier 2006 et la politique salariale	92
7.2 - L'application du régime indemnitaire et du cadre réglementaire	93

8 - LES FRAIS DE MISSION ET DE REPRESENTATION	93
8.1 - La prise en charge des frais de mission par le SMTC	93
8.1.1 - Les irrégularités constatées dans la mise en œuvre des remboursements des frais de mission par le SMTC et la régie Tisséo	93
8.1.1.1 - Le remboursement des frais réels en lieu et place d'un remboursement forfaitaire...	93
8.1.1.2 - Le remboursement de repas alors qu'ils ne sont pas à la charge des agents	95
8.1.1.3 - Des ordres de mission qui dépassent la durée effective des missions	95
8.1.1.4 - Le remboursement de l'hébergement sans aucune facture produite	95
8.1.1.5 - Le remboursement des frais de taxi	96
8.1.2 - Le remboursement des frais de mission des élus	96
8.2 - Les frais de représentation	96
8.2.1 - La prise en charge des frais de représentation des agents par le SMTC	96
8.2.2 - Les frais de représentation des élus	97
9 - LA CESSIION DE 11 AUTOBUS A UNE ASSOCIATION	98
10 - RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE	99
ANNEXES	101
ANNEXE 1 : Equilibres financiers consolidés	102
ANNEXE 2 : Emplois ressources d'investissement	103
ANNEXE 3 : Investissements réalisés	103
ANNEXE 4 : durée de la dette	104

1. - LE FONCTIONNEMENT DU SMTC

Le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) est l'autorité organisatrice des transports urbains (AOT) de l'agglomération toulousaine depuis 1972. Organisé en syndicat mixte, il regroupe aujourd'hui plusieurs intercommunalités constituées de 84 communes. Le plus souvent les AOT ne comprennent qu'une seule intercommunalité, communauté d'agglomération ou communauté urbaine, comme celles des agglomérations de Bordeaux, Marseille, Nantes, ou Strasbourg.... Le principe du syndicat mixte est relativement peu répandu (Lyon, Lille, Grenoble...) ; il peut rendre plus difficile la prise de décision, d'autres enjeux que les transports pouvant interférer dans le débat. En tout état de cause, et dès le départ, l'AOT toulousaine s'est caractérisée par le choix qui a été fait d'inclure un nombre élevé de collectivités dans le périmètre des transports, celui-ci étant particulièrement étendu.

Le SMTC a mis en place, depuis le 1er avril 2010, une régie à personnalité morale, constituant un établissement public industriel et commercial (EPIC), afin d'exploiter le réseau de transport. Celle-ci a succédé à une régie à simple autonomie financière, sous le même nom de « Tisséo réseau urbain » (TRU), étant précisé que la dénomination « Tisséo » était déjà utilisée, comme simple marque commerciale, depuis 2003.

Le SMTC constitue aujourd'hui un acteur public de premier plan au sein de l'agglomération, du fait, d'une part, de la place primordiale prise par la question des déplacements dans une agglomération en plein développement, d'autre part des masses financières en jeu dans cette structure. Ainsi, avec des dépenses annuelles d'exploitation (SMTC + régie) proches de 300 M€, et des dépenses annuelles d'équipement qui ont varié de 130 à 280 M€ sur les dernières années, le SMTC mobilise les masses financières les plus importantes de l'agglomération après celles de la ville de Toulouse et du département de la Haute-Garonne.

1.1 - Un fonctionnement institutionnel qui a connu d'importantes évolutions

Le SMTC comprenait à l'origine la ville de Toulouse, le département de la Haute-Garonne et 52 autres communes regroupées au sein d'un syndicat intercommunal des transports publics de l'agglomération toulousaine (SITPRT).

Diverses modifications sont intervenues dans la composition du SMTC, suite d'abord à la mise en place de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) au 1er janvier 2001, à l'entrée de la communauté d'agglomération du SICOVAL et au départ du département de la Haute-Garonne au 1er janvier 2007.

Ces deux intercommunalités, par leur adhésion, se sont substituées à la ville de Toulouse d'une part, à un ensemble d'autres communes d'autre part, celles-ci étant jusque là membres du SITPRT. Elles ont en outre permis d'inclure de nouvelles communes, portant le total à 84.

Depuis le 2 janvier 2007, le SMTC ne comprend donc plus que trois membres : la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (devenue Communauté urbaine, CUGT, au 1er janvier 2009) représentant 25 communes, le SICOVAL avec 36 communes et le SITPRT avec 23 communes.

Le retrait du département de la Haute-Garonne a profondément modifié les équilibres institutionnels et financiers, les statuts prévoyant à l'origine une parité entre le département et la CAGT, en termes de participation financière et de représentation.

Ainsi, chacune d'elles apportait 48,11 % des financements et disposait de 10 représentants au sein de l'assemblée délibérante, le SITPRT et le SICOVAL ayant chacun un représentant. Depuis 2007, la CAGT et les deux autres intercommunalités ont figé leur niveau de participation et de représentation. Le SMTC est désormais financé à 90 % par la CUGT.

1.1.1 - Une certaine stabilité jusqu'en 2003

Cette stabilité s'est manifestée tant dans la composition du syndicat que dans le mode de gestion du service des transports. Un consensus a été trouvé sur ces deux points entre les différentes collectivités.

En ce qui concerne l'exploitation du réseau, celle-ci a été confiée, par délégation de service public, à la SEMVAT, sans discontinuer de 1972 à 2004. Cette SEM, émanation de la ville de Toulouse, a été l'opérateur historique, s'identifiant pendant de longues années au réseau de transport.

La ville de Toulouse, le département de la Haute-Garonne et le SITPRT ont donc constitué les membres historiques du Syndicat jusqu'en 2001. L'arrivée de la communauté d'agglomération du SICOVAL (en 2007) n'a pas vraiment modifié ce périmètre, les communes de cette communauté d'agglomération faisant auparavant partie du SITPRT.

La présidence du SMTC avait donné lieu à divers accords entre le département et la ville de Toulouse. De 1972 à 1985, le SMTC était présidé par le représentant du conseil général, et la SEMVAT (SEM délégataire) par celui de la ville de Toulouse. A partir de 1985, a été mise en place une alternance tous les trois ans dans les présidences du SMTC et de la SEMVAT. Cette alternance a fonctionné jusqu'en 2005, le représentant de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse se substituant, à partir de la mise en place de cette intercommunalité, à celui de la ville de Toulouse.

Dans le même temps, avec la mise en place des intercommunalités, et le lancement d'investissements lourds, le poids respectif des collectivités a évolué. Celui-ci peut se mesurer tant en nombre de représentants qu'en répartition des contributions financières.

A partir de 1999, on assiste à une progression de la participation du département et une baisse relative du poids de la ville de Toulouse. En 1999, juste avant la création de la communauté d'agglomération du grand Toulouse (CAGT), la ville centre apportait 51 % des financements et le département 38 %. A partir de 2001, la part du département est ramenée à celle de la CAGT, soit 48 %, celle-ci pesant moins que la seule ville de Toulouse auparavant.

1.1.2 - Une période d'instabilité à partir de janvier 2004

La délégation de service public consentie à la SEMVAT se terminant fin 2003, une nouvelle procédure de délégation a été lancée durant cette année. Jusqu'en 2005, le comité syndical n'est pas parvenu à dégager un choix explicite quant au mode de gestion.

En effet, le candidat délégataire retenu par le président pour reprendre la gestion au 1er janvier 2004, n'ayant pas été accepté par le comité syndical dans sa délibération du 24 novembre 2003, la délégation consentie à la SEMVAT a été prorogée d'une année. A l'issue d'une nouvelle procédure « loi Sapin » lancée en 2004 avec effet au 1er janvier 2005, le délégataire choisi par le nouveau président du SMTC n'a également pas été retenu par le comité syndical. Il a simplement été conclu avec l'intéressé un marché de services pour l'année 2005. Fin 2005, une majorité du comité syndical se prononçait pour une gestion en régie au 1er janvier 2006.

Par ailleurs cette période a été marquée par une modification apportée à l'article L. 5721-2 du CGCT par un amendement à la loi n°2006-10 du 10 janvier 2006, aux termes de laquelle « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 400 000 habitants a transféré sa compétence en matière d'organisation des transports urbains à un syndicat mixte, sa représentation au titre de cette compétence est au moins égale à la majorité des sièges composant le comité syndical... ». Cette disposition garantit définitivement à la CAGT (puis à la CU) la majorité au SMTC. Cependant, ce texte prévoit également que « ...les autres membres du syndicat peuvent être autorisés par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer... ».

En désaccord avec les conséquences de ce nouveau texte, le département de la Haute-Garonne a décidé de se retirer du SMTC. Ce retrait, que le texte susvisé rendait possible, a été effectif au 2 janvier 2007.

Ce retrait est lourd de conséquences, le département apportant 48 % des participations de fonctionnement versées par les collectivités membres, soit environ 10 % des recettes réelles de fonctionnement du SMTC (régie incluse). Le versement de cette participation s'est donc arrêté en 2007, cette collectivité se réservant la possibilité de subventionner, au cas par cas, certaines opérations d'investissement suivant des critères qu'elle aura elle-même fixés.

Malgré la garantie de majorité dont bénéficie désormais l'intercommunalité-centre, la présidence du SMTC a connu trois titulaires sur la période 2008-2010, ces changements étant liés au résultat des élections locales ou à des difficultés internes au SMTC.

Enfin, des obstacles apparaissent également depuis plusieurs années dans la définition du projet d'extension du réseau, ceci se traduisant notamment dans l'adoption du PDU évoquée ci-après. Les projets ont sensiblement évolué ; des oppositions fortes se sont parfois exprimées au sein du SMTC, notamment sur la question du prolongement au sud de la ligne B du métro. Ce point a d'ailleurs constitué un facteur de blocage à la prise d'autres décisions, notamment pour le vote du budget 2009.

1.2. - Une gouvernance à affirmer

Les transports publics occupent une place centrale dans les perspectives d'évolution de l'agglomération toulousaine.

La chambre régionale des comptes constate que la gouvernance de ce secteur a été particulièrement hésitante ces dernières années, tant en ce qui concerne le mode de gestion du réseau que la définition des projets d'extension ou le degré d'implication des différentes collectivités.

Cette gouvernance n'a pas toujours été à la hauteur des enjeux.

Celle-ci ne peut désormais passer que par une intervention conjointe et coordonnée des principales collectivités pour leur permettre de relever le défi des déplacements dans l'agglomération.

2 – LA PLANIFICATION DES DEPLACEMENTS

L'offre de transport n'est pas cohérente avec le périmètre de transport urbain (PTU) qui définit le rayon d'action du syndicat.

Par ailleurs, la mise en œuvre du plan de déplacements urbains (PDU) sous sa forme adoptée en 2001, s'est soldée par des effets limités par rapports aux objectifs fixés dans le document initial. Enfin, le PDU, révisé dès 2001, n'était toujours pas adopté au début 2011. S'il est un document d'orientation générale, il n'en demeure pas moins que son élaboration ne s'est pas fondée sur des éléments de comparaisons précis entre différents choix d'investissements en matière de transports en commun.

2.1 - Le périmètre des transports et son évolution

Afin de rationaliser l'organisation des transports urbains, le préalable indispensable réside dans la définition du périmètre sur lequel vont s'exercer les compétences de l'autorité organisatrice.

L'intérêt du périmètre des transports urbains (PTU) est de définir une aire qui corresponde au territoire de l'institution compétente, en l'occurrence l'autorité organisatrice de transport urbain (AOTU). Il opère donc une délimitation territoriale entre ce qui relève du réseau urbain et ce qui dépend des réseaux interurbains.

En 2001, lors de l'adoption du plan de déplacement urbain (PDU), le périmètre des transports urbains comptait 53 communes. Il regroupait Toulouse et les 52 communes du syndicat intercommunal de transports publics dans l'agglomération toulousaine (SITPRT).

L'arrêté préfectoral de 2002 a modifié le PTU qui regroupait 83 communes. Le périmètre englobait :

- les communes du Grand Toulouse (25 communes)
- les communes du SICOVAL à l'exception de Lauzerville (35 communes)
- les communes du SITPRT à l'exclusion de La-Salvetat-Saint-Gilles, Montrabé, Mondouzil et Aigrefeuille ;
- certaines communes de la Communauté des communes du Muretain (Muret, Pinsaguel, Portet sur Garonne, Roquettes et Saubens).

La réflexion autour de l'évolution du périmètre des transports urbains a été intégrée dans le processus de révision du PDU. Dès 2003, le SMTC envisage une extension qui engloberait notamment la communauté d'agglomération de Muret ainsi que quelques autres communes. Malgré la volonté manifestée au début de la période, la cartographie du périmètre est restée la même.

Aujourd'hui le périmètre des transports urbains ne correspond toujours pas aux communes desservies. Ainsi, plusieurs communes hors PTU sont desservies alors que le SMTC ne bénéficie pas de leur versement transport :

- La Salvétat Saint-Gilles, en deuxième couronne et à l'ouest de Toulouse ;
- Montrabé et Mondouzil, en deuxième couronne et au nord-est de Toulouse ;
- Aigrefeuille, en deuxième couronne et au sud-est de Toulouse ;
- Lauzerville, en deuxième couronne et au sud-est de Toulouse ;
- Montrabé et Mondouzil, en deuxième couronne et au nord-est de Toulouse ;
- Aigrefeuille, en deuxième couronne et au sud-est de Toulouse ;
- Lauzerville, en deuxième couronne et au sud-est de Toulouse ;

Les discordances entre le territoire sur lequel s'exercent les compétences du SMTC et celui du PTU persistent.

Jusqu'à présent, le refus du représentant de l'Etat de valider la modification de l'aire du PTU a reposé d'une part sur l'absence de délibération du SMTC fixant la liste des communes membres du PTU après l'adhésion de communes au SITPRT et au SICOVAL. D'autre part, il a appelé l'attention du syndicat sur la situation des communes membres de la communauté d'agglomération du Murétain (CAM) qui se situent sur le territoire du PTU et bénéficient de l'intervention de cette communauté en matière de transports.

Ainsi, le PTU pose la question des communes non membres du SMTC qui bénéficient d'un service de transport. C'est le cas d'un certain nombre de communes de la communauté d'agglomération de Muret (CAM) qui sont desservies par des lignes de bus. Pour la première d'entre elles (Portet sur Garonne), la fréquence des dessertes est équivalente à des communes de première couronne membres du SMTC. Sur cette zone, l'offre de service de transport mise en place par la communauté de communes se cumule avec celle du SMTC. La coordination n'est toutefois pas institutionnellement organisée.

L'adhésion de la communauté d'agglomération de Muret au SMTC était, courant 2011, en cours. Le président du SMTC, dans sa réponse à la chambre, indique que le Comité Syndical « a approuvé les modalités d'adhésion de la CAM par délibération du 27 mai 2010 » et que la procédure de révision statutaire a été « lancée le 24 janvier 2011 » pour aboutir, selon lui, « avant la fin de l'année ».

Cette avancée notable devrait conduire à une meilleure concordance entre périmètre géographique et périmètre d'exercice de la compétence de l'autorité organisatrice des transports.

2.2. - La planification de l'offre de transports collectifs

2.2.1 - L'intégration du PDU dans le dispositif législatif global

Le PTU est le périmètre d'application du plan de déplacements urbains. L'élaboration du PDU sur le périmètre d'un PTU est obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Toute modification du PTU entraîne l'élaboration d'un nouveau PDU.

Le PDU ne doit pas être contraire aux orientations et aux principes fondamentaux d'un document de portée supérieure, tel que le schéma de cohésion territoriale (SCoT).

2.2.1.1 - Le PDU et le SCoT

En 2002, a été lancée une démarche de planification novatrice à l'échelle de l'aire urbaine, l'InterSCoT, avec pour objectif général la maîtrise du développement urbain. L'objectif affiché est l'élaboration d'un diagnostic partagé du territoire. En 2005 la Charte InterSCoT est approuvée. Un arrêté préfectoral porte extension du périmètre du SCoT de la Grande agglomération à 117 communes. Le SCoT est mis en révision par délibération.

Le nouveau projet de SCoT a été arrêté par le comité syndical du Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT) le 9 juillet 2010. Il se fixe pour objectif d'accueillir 250 à 300 000 habitants et 140 000 emplois supplémentaires à l'horizon de 2030.

Le SCoT précise les prescriptions essentielles en matière de cohérence d'urbanisme et de transports :

- dans la « ville intense »¹ toute ouverture à l'urbanisation ou au projet de renouvellement urbain d'ampleur doit s'accompagner d'une desserte en transports collectifs adaptée. L'ouverture à de nouvelles zones d'urbanisation dans le PLU devra concerner les secteurs déjà desservis par les transports en commun.
- phaser la desserte en transports en commun performante et l'ouverture à l'urbanisation à l'aide des contrats d'axe dans la « ville intense ». L'ouverture à l'urbanisation de nouveaux territoires est soumise à la signature d'un contrat d'axe, démarche négociée avec l'AOT et les territoires concernés, inclus dans la zone d'influence des transports en commun en site propre (TCSP) dans la ville intense.

Le nouveau PDU en cours d'adoption en 2011 rend nécessaire la formalisation dans un contrat d'axe des engagements des différents partenaires concernés par l'urbanisation et les transports ainsi que le calendrier des réalisations. Le SMEAT est chargé d'établir un cahier pratique pour préciser les modalités de cette collaboration.

Dans sa fiche action « mieux articuler transports et urbanisme – s'assurer de la cohérence des projets urbains et de la desserte en transports en commun » – le PDU précise que, au-delà des contrats d'axe, « les communes ou EPCI devront consulter le SMTC sur les possibilités de desserte en transports en commun préalablement à l'ouverture à l'urbanisation et la finalisation du projet urbain. Ceci concerne tant des territoires de renouvellement urbain que des zones d'extension urbaine en dehors des territoires soumis à contrat d'axe. »

Cette volonté d'améliorer et de formaliser la coordination des décisions d'urbanisation et l'offre de transports est une nécessité au regard des pratiques en place jusqu'alors. En effet, le territoire toulousain a vu naître des projets urbains sans que l'offre de transports correspondante soit mise en place, créant ainsi des zones d'habitation denses qui connaissent des difficultés de déplacements urbains.

¹ Le périmètre de la Ville intense répond à plusieurs caractéristiques : des transports en commun performants assurant un « cadencement » minimal au quart d'heure en moyenne, à horizon 2030, des pôles d'équipements et services, des établissements d'enseignement secondaire (collèges et lycées), des activités et des emplois.

C'est le cas pour l'exemple très révélateur de la ZAC des « Ponts jumeaux », dont les dessertes en transports en commun sont largement inférieures à la demande créée par l'urbanisation. L'élaboration de contrats d'axe permettrait également d'améliorer les phasages en termes de calendrier, et d'éviter de trouver des situations où l'offre de transport mise en place a largement devancé l'urbanisation dont les projets immobiliers ont été retardés. Ce décalage n'est pas sans incidence sur les équilibres d'exploitation prévisionnels des projets de transports en commun mis en œuvre.

Or jusqu'à présent, la coordination entre les stratégies de développement de l'offre de transports et d'urbanisation s'est avérée insuffisante. Malgré la mise en place des périmètres de cohérence dans le PDU 2001, puis des contrats d'axe, la multiplicité des acteurs et des documents de planification a constitué un frein à l'harmonisation des politiques dans ces domaines. Si les contrats d'axe semblent constituer aujourd'hui une piste d'amélioration de cette coordination, leur mise en œuvre reste encore à approfondir et leur force contraignante vis-à-vis des différents acteurs à définir.

2.2.1.2 - Le principe de compatibilité du nouveau PDU avec les démarches parallèlement mises en place par les acteurs du transport et de l'urbanisme

Le premier axe d'action du dernier projet de PDU a pour thème la réduction des nuisances et pollution, et l'amélioration de la sécurité et du cadre de vie. L'objectif de réduction des émissions de polluants liées au trafic automobile et de poids lourds a été fixé entre 2 à 5% avec une réduction de 20Km/H sur les roades et autoroutes, conformément au plan régional pour la qualité de l'air. Aucun élément de non-conformité n'a été relevé. Une évaluation environnementale du PDU a été jointe en annexe du document dans le cadre de l'enquête publique.

Le PDU a également été élaboré en tenant compte de l'existence d'un plan régional des transports 2007-2013 et d'un schéma départemental des transports collectifs préexistant.

2.2.2 - Les objectifs fixés par les documents de planification

2.2.2.1 - La nécessité de la révision du PDU apparaît dès son adoption en 2001

Le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le 12 juin 2001 le plan de déplacement urbain de l'agglomération toulousaine après que le SMTC se soit prononcé par délibération le 21 mai. Mais le périmètre des transports urbains ayant été étendu le 26 avril de la même année, le représentant de l'Etat a également demandé, dans son arrêté approuvant le PDU, de mettre ce dernier en révision.

La procédure de révision du PDU a été lancée par le SMTC le 18 juin 2001. Elle visait notamment à mettre le PDU en conformité avec la loi SRU, et à prendre en compte des recommandations émises par la commission d'enquête publique du PDU.

Parallèlement à la mise en œuvre du PDU de 2001, le contexte institutionnel des transports urbains a évolué. La communauté d'agglomération est devenue communauté urbaine, le SICOVAL communauté d'agglomération (36 communes), la communauté d'agglomération du muretain et plusieurs autres communautés de communes ont été créées (Save sur Garonne, Coteaux Bellevue, Axe Sud ...). Au sein de ces dernières, tout ou partie des communes adhérentes sont membres du SITPRT. Toutes ces nouvelles intercommunalités disposent des outils nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions du PDU, ce dernier dépassant le strict cadre de compétence du SMTC.

2.2.2.2 - Le PDU 2001 prend effet malgré sa mise en révision mais son bilan est nuancé

La procédure de révision engagée n'a pas rendu caduc le PDU adopté en 2001. Ainsi, de nombreuses mesures du plan d'actions ont été étudiées et mises en œuvre. On peut évidemment citer la réalisation de la ligne B du métro et le prolongement de la ligne A, ainsi que la ligne T1 de tramway et des bus en site propre sur la RD 813 et le secteur est.

Quel bilan tirer de la mise en œuvre du PDU 2001 ? L'observatoire chargé de suivre les actions a publié un bilan final en 2009.

2.2.2.2.1 - Environnement, cadre de vie et sécurité

Les émissions de polluants et particules ont certes diminué sur le périphérique suite à la limitation de vitesse à 90km/h, mais la baisse globale est faible. Sur certaines zones urbaines, notamment sur une partie du centre-ville de Toulouse et sur le sud-est, on observe même une augmentation. Par ailleurs la consommation d'énergie liée aux transports routiers a progressé, alors qu'elle se stabilise au niveau national. Enfin, les nuisances sonores mesurées par la longueur des voies classées pour le bruit augmentent.

Les effets environnementaux des actions du PDU 2001 s'ils sont réels, notamment en matière de sécurité, sont en deçà des objectifs affichés en 2001.

2.2.2.2.2 - Transports collectifs

Par délibération du 27 avril 2000, le SMTC avait retenu un scénario de transports publics qui prévoyait une amélioration de la desserte des quartiers urbains non desservis par le métro grâce à un système guidé de surface sur la zone Montaudran-Ponts Jumeaux et une augmentation de l'offre, des fréquences et de la vitesse commerciale. L'achèvement du maillage était prévu via la création de lignes circulaires sur la deuxième ceinture des boulevards, depuis l'axe Crampel – Bd des Récollets – Bd Déodat vers la station Arènes. En périphérie, en complément des TCSP déjà existants, le scénario proposait des franchissements prioritaires pour les transports en commun de la rocade à l'ouest et à l'est, un système guidé de surface Arènes-Blagnac et des rabattements sur certaines gares (Colomiers, Muret...).

Les effets attendus sur le report modal sont évalués. La mise en œuvre du scénario 2 aurait dû permettre à l'horizon 2008 une baisse de la part modale de la voiture de six points et une hausse de la part des transports en commun de quatre points, ainsi qu'un développement important des deux roues. Or, le bilan dressé en 2008 montre que la part modale des transports en commun est restée stable. Selon le lieu de résidence, la part des transports en commun dans les déplacements mécanisés est très variable.

Toutefois, l'augmentation des voyageurs empruntant les transports en commun est significative. Ils étaient 60 millions en 2003, la barre des 100 millions a été dépassée en 2010.

2.2.2.2.3 - Voirie et stationnement

L'AOT n'a pu que constater le retard pris dans la programmation 2008 du réseau TCSP ainsi que la desserte très inégale entre Toulouse et sa périphérie par les transports en commun. Elle dresse le même constat de retard pour les projets de voiries et de boulevards urbains multimodaux, avec un maillage des voiries incomplet qui induit une surcharge du périphérique et des voies d'accès. Le SMTC n'est toutefois pas maître d'ouvrage de ces opérations de voirie.

2.2.2.2.4 - Les plans de déplacements d'entreprises (PDE)

Les démarches PDE se sont multipliées dans l'agglomération depuis 2001. Alors qu'en début de période, seulement deux démarches étaient engagées, plus de 65 démarches sont désormais entreprises, avec près de 140 000 salariés concernés. Quatre approches sectorielles ont été lancées afin de mieux connaître la mobilité dans les zones d'activités économiques.

Au final donc, la mise en œuvre du PDU 2001 s'est soldée par des effets limités par rapports aux objectifs fixés dans le document initial. Le retard pris dans différents projets d'investissement est pour beaucoup à l'origine de cette relative insuffisance dans la mise en œuvre du PDU. En effet, de nombreux projets sont encore à l'étude, notamment des lignes de transports collectifs en site propre. Or ils constituaient un socle de l'orientation globale du plan des déplacements. L'absence ou le retard dans leur réalisation est une preuve de la dépendance, à la fois financière et technique, du SMTC à l'égard de ses collectivités membres. Cette double dépendance rend d'autant plus nécessaire une coordination en amont des choix inscrits au PDU.

2.2.2.3 - La révision du PDU a été plusieurs fois repoussée depuis 2001 pour aboutir à un projet 2011 en cours d'adoption

Plusieurs fois ajournée, l'adoption d'un nouveau PDU est en cours d'achèvement seulement dix ans plus tard.

La première mise en révision, délibérée le 18 juin 2001, proposait notamment l'organisation d'un réseau tramway en complément du réseau métro et une restructuration du réseau bus et transports à la demande (TAD). Ce projet s'articulait donc sur le réseau métro qui devenait le réceptacle de tous les projets de TSCP.

Cette procédure de révision a été présentée aux collectivités membres du SMTC en 2003. Le projet de révision 2003 s'articulait autour d'un réseau intermodal métro-tram-BSP-train, complété par des lignes transversales et des lignes TAD. Il sera repoussé, notamment en raison de l'enveloppe financière nécessaire à la réalisation du programme d'actions (plus de 3 milliards d'euros sur la période 2005-2020) qui induisait au minimum un doublement de la contribution des membres du syndicat.

Un nouveau processus de révision a été enclenché en 2008. Dans un souci de compatibilité territoriale avec le SCoT de la grande agglomération toulousaine, il a été décidé de caler le périmètre de révision sur celui de l'élaboration du SCoT. Le projet de révision a été arrêté en juillet 2009. Il est fondé sur un diagnostic préalable qui fait ressortir les besoins essentiels en matière de transports urbains.

L'aire urbaine² toulousaine compte 1,102 million d'habitants en 2006. La croissance démographique qu'elle connaît depuis 1990 s'est accrue sur la période récente : de 1999 à 2006 la hausse moyenne annuelle se chiffre à 19 000 habitants. La population de l'aire urbaine se caractérise par une mobilité élevée. Le périmètre des transports urbains dénombre près de 867 000 habitants, contre 702 000 en 2000. Un habitant réalise en moyenne quatre déplacements par jour, soit un déplacement de plus qu'en 1990. Avec une superficie de plus de 860 km², il constitue le périmètre le plus étendu de l'hexagone.

² Définition de l'INSEE : une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

La conjugaison de ces deux éléments conduit à une forte croissance des déplacements. Par exemple, le nombre des déplacements liés aux habitants du cœur de l'agglomération a augmenté de 23 %, soit près de 600 000 déplacements supplémentaires, entre 1996 et 2004. On observe en particulier une très forte croissance des déplacements entre les faubourgs et la proche périphérie (+ 38%), tandis que les flux internes à la proche périphérie augmentent de 34 %. Par ailleurs, les déplacements non liés au domicile ont doublé en 14 ans.

L'enquête « ménages » (2004) a montré que les habitants de l'aire urbaine toulousaine organisent leurs déplacements quotidiens selon quatre bassins de mobilité :

- Le bassin de mobilité Sud (116 000 habitants) : Portet sur Garonne et Muret, avec pour pôle secondaire Cugnaux ;
- Le bassin de mobilité Ouest (160 000 habitants) : Blagnac et Colomiers, avec pour pôle secondaire Plaisance du Touch ;
- Le bassin de mobilité Nord-Est (304 000 habitants) : faubourgs Est de Toulouse, sans pôle d'attraction majeur en périphérie ;
- Le bassin de mobilité Sud-Est (115 000 habitants) : Labège, complexe scientifique de Rangueil, et Saint-Orens, (pôle secondaire Ramonville).

Mais les enquêtes ménages successives ont aussi montré que le nombre de déplacements en voiture continue de croître (plus de 300 000 déplacements/jour de 1996 à 2004). Dans le même temps, les autres modes de transports évoluent également à la hausse, sans diminuer significativement la part modale de la voiture. Les enquêtes ayant été menées avant la mise en service de la ligne B et le prolongement de la ligne A, l'impact du nouveau réseau métro n'a pu être mesuré. Les dernières études de modélisation multimodale des déplacements menées en 2008 indiquent toutefois que la part de marché des transports collectifs a été estimée à 16% des déplacements mécanisés.

C'est au cours de la phase de consultation des personnes publiques que le problème du financement a été soulevé et que le besoin d'une étude prospective financière mis en avant.

Une délibération du 4 novembre 2010 a été prise par le comité syndical pour acter un programme précis d'investissements TCSP à l'horizon 2015 et d'orientation d'une programmation de TCSP à l'horizon 2020, sur la base d'un montant annuel d'investissements de 160 à 180 M€. Les deux principes phares de la réflexion engagée sont la recherche des modes TCSP les plus adaptés à un trafic étendu et le maintien de la couverture territoriale en développant des liaisons de transport public structurantes à l'échelle du SCoT.

L'objectif du PDU 2011 est d'élaborer une politique globale des déplacements à travers une approche multimodale. La stratégie d'organisation proposée repose d'une part sur une maîtrise de la circulation automobile, en faisant notamment peser des contraintes lourdes sur cette dernière (stationnement réglementé, zone 30, plan de circulation ...). Par ailleurs, le PDU vise à développer la structure et la capacité des transports collectifs pour assurer effectivement le report modal. Mais tous les outils à développer pour faciliter la mise en œuvre des objectifs visés ne sont pas dans les mains de l'AOT comme le plan local de stationnement, le plan de circulation, les aménagements de voirie ...

Concernant le réseau de transports en commun, le choix de sa structure s'est orienté vers une implantation de pôles d'échanges principaux sur la rocade autour des faubourgs toulousains et des transversales en périphérie :

- Amélioration de l'exploitation de la croix du métro ;
- Constitution d'un réseau de tramways d'agglomération, dans un premier temps à partir de la ligne T1 et de ses orientations programmées, dessinant deux nouvelles pénétrantes depuis le Nord-Ouest et la zone aéroportuaire et desservant à terme le cœur de l'agglomération avec une rocade inter-quartiers de Toulouse maillée au réseau métro, et susceptible d'évoluer dans un second temps pour assurer la desserte des territoires du Sud-Est et de l'Ouest toulousain ;
- La poursuite des sites propres à haut niveau de service (BHNS) sur plusieurs pénétrantes de l'agglomération et répondant à la structuration de quadrants.

Par ailleurs, le PDU prévoit la poursuite de l'amélioration des performances du réseau de bus sur les autres liaisons par des aménagements routiers.

Les objectifs et orientations sont déclinés en actions opérationnelles. Chaque action fait l'objet d'une fiche indiquant dans quel cadre se situe l'action. La description de l'action est accompagnée des objectifs poursuivis.

La mise en œuvre définit les acteurs concernés (distinguant pilote de l'action et partenaires techniques), le coût, le calendrier et les déclinaisons opérationnelles nécessaires dans les plans locaux d'urbanisme. Les indicateurs de suivi pour évaluation sont listés sans qu'un objectif quantifié par indicateur soit affiché.

Si le PDU reste un document d'orientation générale, il n'en demeure pas moins que le document sur lequel le comité syndical se prononce gagnerait à être plus précis dans la définition des enjeux et des propositions. Or, la discussion qui a accompagné l'adoption du nouveau PDU ne s'est pas fondée sur des éléments de comparaison détaillés entre différents choix d'investissements en matière de transports en commun.

Les descriptions des actions indiquent que les études de faisabilité des projets de TSCP « détermineront précisément les tracés ainsi que les modalités de restructurations du réseau bus de surface ».

Les élus, lors de leur prise de décision, ne disposaient donc pas d'éléments quantifiés circonstanciés pour connaître les objectifs assignés à la restructuration des transports en commun sur l'agglomération. Ils ont certes approuvé des orientations stratégiques d'ensemble, optant pour un schéma d'orientation multimodale, mais avec peu d'éléments de comparaisons explicites.

Les réunions tenues en amont ont préparé cette décision. Elles s'articulaient autour :

- d'une commission de suivi Tisséo regroupant huit élus, complétée par une commission technique, en charge de la préparation et de la restitution des travaux des différentes commissions ;
- d'une commission partenariale de suivi, constituée de plus de 40 membres partenaires ;
- de commissions thématiques, axées autour des six thèmes majeurs du PDU, chargées de partager le diagnostic du PDU en cours et de préparer le projet en débattant thème par thème. Elles se sont réunies à deux reprises.

Toutefois, sur la base des comptes rendus de leurs travaux, les élus semblent choisir davantage un projet en fonction du cadre financier contraint, que de la réalité de la demande et des perspectives financières évaluées de manière précise. La même remarque peut être faite pour le choix des restructurations liées au prolongement de la ligne A du métro ou de celles réalisées à l'horizon de la ligne B.

Ainsi, des lacunes se font jour dans le processus d'adoption du PDU.

D'une part, l'absence d'éléments de comparaison probants entre les différents scénarii ouvre des débats qui ne sont pas fondés sur des besoins et des perspectives suffisamment quantifiés.

D'autre part, les orientations définies par le document ne sont pas bâties sur des analyses fines et contemporaines de la demande potentielle en matière de transport.

Enfin, les orientations ne sont pas associées à des perspectives financières par ligne ni à des évaluations socio-économiques détaillées qui permettraient de mesurer l'impact financier et environnemental de l'exploitation du réseau ainsi modifié.

Toutefois, les dernières modélisations qui ont servi de base à l'élaboration de la version finale du PDU 2011 s'appuient sur un scénario dit MM4, qui prévoit un report modal vers les transports en commun qui devraient atteindre 22 à 23% des déplacements mécanisés, contre 67 à 70 % pour les véhicules privés.

3 – LE MODE D'EXPLOITATION DU SERVICE

De 2003 à 2005, le choix du mode de gestion a constitué une pierre d'achoppement dans les discussions au sein du syndicat mixte des transports en commun (SMTC). Ce n'est qu'en 2005 que le comité syndical est parvenu à dégager un choix explicite quant au mode de gestion.

Le choix du mode d'exploitation est une compétence de l'autorité organisatrice des transports, qui peut s'orienter soit vers une gestion directe soit vers une gestion déléguée.

Le mode d'exploitation du service des transports urbains toulousains a, au fil du temps, évolué pour passer d'une délégation confiée à une SEM puis à une entreprise privée, pour enfin être confié en gestion directe à une régie à simple autonomie financière puis à un établissement public industriel et commercial (EPIC).

3.1 – L'exploitation dans le cadre de la délégation à la SEMVAT (1999-2004)

Une convention pour la délégation de l'exploitation du service public des transports urbains de personnes a été signée entre le SMTC et la SEMVAT le 17 décembre 1998, pour la période allant du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2003. Cette convention a été prorogée d'une année et s'achèvera au 31 décembre 2004.

Le contenu du service confié au délégataire par le SMTC comprenait une mission de base constituée par la « programmation kilométrique commerciale ». La définition des lignes revenait au SMTC. La convention prévoyait que cette programmation du kilométrage était associée à une rémunération forfaitaire révisable annuellement. Il s'agissait donc d'une exploitation à contribution forfaitaire.

La rémunération fixe forfaitaire était assortie d'un mécanisme d'intéressement. Les recettes commerciales étaient intégralement reversées au délégant. La SEMVAT s'engageait sur un objectif de recettes annuel, quelles que soient par la suite les recettes réelles encaissées. L'objectif de recettes constituait dans les faits un objectif de trafic (nombre de déplacements) converti en objectif de recettes par application d'une recette moyenne. Elle percevait les recettes du réseau pour les reverser au SMTC, mais lorsque celles-ci se situaient au-delà de l'objectif fixé elles lui restaient acquises. Cette clause d'intéressement ne pouvait jouer que dans la limite de 1 067 143 €.

Selon ce montage, le délégataire prenait à sa charge les risques d'exploitation mais très peu de risques commerciaux. Toutefois, les surcoûts d'exploitation qui n'étaient pas une conséquence d'une décision de l'AOT étaient à la charge de l'exploitant.

La rémunération du délégataire SEMVAT comprenait trois parties :

- Une part fixe égale au montant déterminé des charges chaque année ;
- Une partie complémentaire qui n'intervenait que dans l'hypothèse d'un changement de service demandé par l'AOT ;
- Une partie variable correspondant à l'intéressement de la SEMVAT sur les recettes et sur d'autres critères (qualité, taux de réalisation, lutte contre la fraude notamment).

3.2 – L'exploitation confiée à la société CONNEX dans le cadre d'un marché public (2005)

Par délibération en date du 9 juillet 2004, le comité syndical du SMTC a décidé de mettre fin à la procédure de délégation assurée par la SEMVAT. Il a été décidé de poursuivre l'exploitation du réseau dans le cadre d'un marché transitoire sous la forme d'un marché public de transport.

Le SMTC a retenu l'offre de la société CONNEX, mieux-disante sur chaque tranche de marché, correspondant chacune à une durée d'exploitation pour l'année 2005.

Le prix pratiqué par le titulaire du marché était composé d'un prix forfaitaire correspondant à l'offre kilométrique fixée par l'AOT et des prix unitaires applicables dans le cas d'une modification de l'offre.

Propositions de prix Connex

Montant HT	Prix forfaitaire en €	Prix unitaire du km métro	Prix unitaire du km bus standard	Prix unitaire du km bus articulé	Prix unitaire du km minibus
Tranche ferme	53 675 000,00	1,43	3,33	4,32	2,00
Tranche conditionnelle 1	32 965 000,00	1,44	3,35	4,35	2,01
Tranche conditionnelle 2	18 271 000,00	1,45	3,37	4,38	2,02
	104 911 000,00				

Source : Acte d'engagement du marché

Pour la réalisation du service, le prestataire devait se référer à la détermination de la programmation kilométrique commerciale de l'AOT. Le programme kilométrique à réaliser en 2005 était de 15,7 millions de kms pour les bus et 3,1 millions de kms pour le métro. A cette programmation kilométrique était rattachée la rémunération forfaitaire qui incluait le coût des prestations liées à la promotion du réseau et à la communication commerciale.

Le suivi de la réalisation des prestations par l'AOT était facilité par l'obligation de communication du délégataire qui renseignait des tableaux de bord mensuels, trimestriels et par tranche du marché.

3.3 - L'exploitation dans le cadre de la régie

Par délibération du 17 novembre 2005, le SMTc a fait le choix d'une exploitation du réseau par une régie. Par cette décision, le SMTc a rejeté les propositions des candidats Kéolis et Connex dans le cadre de la négociation pour la délégation du service des transports de voyageurs de l'agglomération toulousaine, bien que Connex fût pourtant le délégataire retenu dans le rapport du président en date du 1er juillet 2005.

L'offre financière des candidats comprenait une proposition d'engagement sur recettes sur la durée du contrat à partir du montant de recettes moyennes par déplacement retenu par le cahier des charges. Elle était ensuite constituée d'une partie fixe de la rémunération, qui couvrait l'ensemble des dépenses d'exploitation, et d'une partie variable intégrant plusieurs types d'intéressement (à l'évolution des recettes, à la diminution de la fraude, à la qualité du service et aux recettes issues de l'exploitation des espaces commerciaux).

La régie, finalement choisie, a été chargée de mettre en œuvre les décisions du conseil syndical, et notamment de produire l'offre arrêtée par ce dernier. Elle perçoit les recettes pour son compte, sur la base des tarifs homologués par le comité syndical. C'est l'AOT qui garde la maîtrise de la définition de la politique de transport sur son territoire ainsi que celle des services à exploiter.

La politique tarifaire reste également de son ressort, tout comme la définition de la politique de communication institutionnelle.

L'AOT verse à la régie une compensation d'exploitation. Dans la délibération du conseil syndical du 14 décembre 2005 la subvention d'exploitation annuelle établie sur la base du programme kilométrique avait été fixée à 76 357 M€. La délibération prévoyait un versement mensuel et une possibilité d'ajustement du montant en fonction des besoins réels.

Les propositions d'engagement de recettes et de montant de la partie fixe prévoient chacune une indexation annuelle.

Sur les premières années, toutes choses égales par ailleurs, le passage en régie n'a pas véritablement modifié le solde à la charge du syndicat. Une fois retranchées les recettes des coûts d'exploitation, ce solde est inférieur en 2006 (68, 5 M€ pour la régie contre 73,8 M€ pour la proposition Connex) et identique en 2007. On constate cependant que la proposition Connex avait tendance à minimiser les prévisions de recettes sur le moyen terme. Cela aurait eu des conséquences sur la partie variable de la rémunération, en particulier sur le volet « intéressement aux résultats », qui incluait un intéressement à l'évolution des recettes.

	2006 Connex	Taux d'indexation	Proposition indexée	2006 Régie Tisséo	2007 Connex	Taux d'indexation	Proposition indexée	2007 Régie Tisséo
Partie fixe	113 128	1,046590	118 399	114 261	118 517	1,037	122 851	130 163
Recettes	41 270		44 511	45 726	48 855		47 523	54 828
Subvention ou solde	71 858	1,047	73 888	68 535	69 662		75 328	75 335
Offre kilométrique produite (en millions de KM commerciaux)	20,389			18,912	22,284			21,309
Bus	17,191			15,786	17,009			16,050
métro	3,198			3,126	5,275			5,259
tramway								
Recettes (en milliers d'euros)	41 270		44 511	44 805	44 744		47 523	53 724
Nombre de déplacements en milliers	69 583	1,082		67 498	77 655	1,065		
Recettes voyageurs payants	32 576		35 245	34 933	35 065		37 353	43 358
tiers payants scolaires	4 696		5 081	5 082	5 054		5 384	5 548
autres tiers payants	2 286		2 473	2 594	2 461		2 622	2 293
espaces publicitaires	1 712		1 712	2 196	2 164		2 164	2 525

Source : CRC Midi-Pyrénées

Pour les dépenses d'exploitation Tisséo, la taxe professionnelle a été retirée afin de permettre la comparaison avec les données Connex fournies hors TP.

Un contrat d'objectifs lie la régie Tisséo au SMTC. Il vise à clarifier la relation entre l'exploitant et l'autorité organisatrice. Le contrat fixe les niveaux de service attendus et élabore leurs modes de suivi. Cependant, s'agissant d'une simple régie à autonomie financière faisant l'objet d'un budget annexe, la notion de contrat d'objectifs n'a pas la même portée que dans le cas d'une délégation de service public ou d'un établissement public industriel et commercial. Il s'agit davantage d'un engagement moral que financier pour la régie.

La contribution annuelle du SMTC à la régie Tisséo comprend une partie fixe résultant du solde entre les dépenses d'exploitation (y compris taxe professionnelle) et les recettes, tel que projeté lors de l'élaboration du budget primitif de l'exercice. Ce montant est déterminé en tenant compte de la programmation kilométrique. Une pénalité est prévue en cas de non réalisation de l'offre. Inversement, un système d'intéressement est instauré si l'exploitant dépasse les objectifs de recettes fixés. En matière de qualité, l'exploitant s'engage sur la mise en place progressive de standards de service et sur un processus de certification, ainsi que sur la publication d'une charte et la communication sur les résultats obtenus. L'association financière des personnels aux résultats qualité est prévue pour l'exercice 2008. Dans un premier temps, les objectifs qualité sont seulement assignés et définis sans incidence financière. En revanche, Connex exigeait un intéressement lié à la qualité qui n'était pas neutre. Ainsi, une variation du taux de fraude de un point pouvait entraîner une hausse de 170 000 € de la rémunération variable. L'intéressement aux recettes restait à définir dans le contrat. Il constitue une variable importante que l'on ne peut analyser.

4 - L'OFFRE DE SERVICE

L'offre totale de kilomètres commerciaux (kilomètres parcourus en transportant des voyageurs) a fortement progressé sur la période, en raison du développement du métro.

L'examen du bilan-satisfaction des deux derniers exercices dressé par Tisséo montre une évolution favorable de satisfaction des clients et une appréciation de l'entreprise Tisséo assez stable.

Toutefois, l'exploitation actuelle du métro ne laisse que peu de marge de manœuvre à Tisséo, sans changement de matériel, pour accroître la capacité d'accueil. En exploitation à modalités constantes, le métro risque rapidement d'être victime de son succès (hausse des restes à quai, dégradation du confort des rames).

4.1 - L'évolution de l'offre de 2002 à 2010

4.1.1 - Une offre en hausse qui laisse davantage de place au métro et au TAD

L'offre totale de kilomètres commerciaux (kilomètres parcourus en transportant des voyageurs) a progressé de 80% entre 2002 et 2010. Elle était de 16,3 millions de kilomètres en 2002, elle s'élevait à 29,4 millions en 2010.

Cette hausse de plus de 13 millions de kilomètres s'explique pour moitié par le développement du métro (notamment la mise en place de la ligne B du métro) et pour moitié par le redéploiement du réseau de bus et la mise en service du transport à la demande (TAD).

La ligne B du métro fait la liaison entre la banlieue nord (Launaguet, Aucamville, la zone ouest de l'Union) et les quartiers de Rangueil et Saint-Michel jusqu'à la banlieue sud (Ramonville, Castanet-Tolosane). Le temps de parcours entre les deux terminus est de 27 minutes.

Sa mise en service en juillet 2007 a conduit, dès 2008, première année pleine de son exploitation, à une offre commerciale supplémentaire de plus de 4 millions de kilomètres.

Deux lignes de bus (n°62 et n°81) en site propre fonctionnent sur une portion de la route départementale 813. Le trajet en site propre de la ligne 62 (boulevard François Mitterrand et route de Narbonne) relie le terminus de Ramonville à Castanet-Tolosan sur 7,8 kilomètres. La portion en site propre représente 54,3% du trajet total de la ligne. Celui de la ligne 81 représente une portion plus faible (route de Narbonne) d'un trajet qui part, lui aussi, de Castanet-Tolosan pour arriver à la station de métro « Université Paul Sabatier » et donc desservir l'intérieur de Ramonville. En 2009, ce sont plus de 283 mille kilomètres sur site propre qui étaient offerts aux voyageurs, entre Castanet-Tolosan et Ramonville.

Par ailleurs le SMTC a mis en place en 2006 un service de transport à la demande pour desservir les zones les moins denses de l'agglomération. Il s'agit de proposer un service aux voyageurs sans affecter, faute de demande fixe et suffisante, un bus aux horaires de passage réguliers.

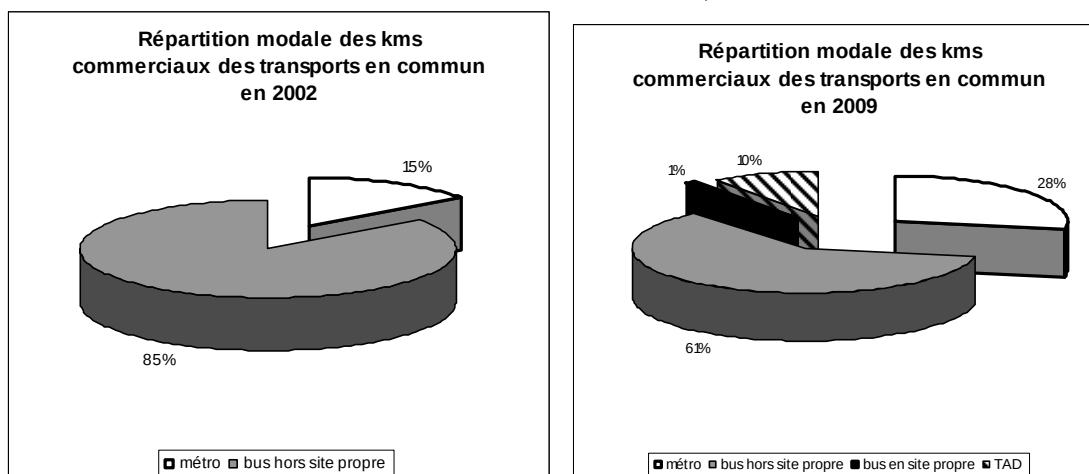
Le service fonctionne sur réservation. Les voyageurs doivent contacter un numéro vert au moins deux heures avant leur déplacement, les itinéraires étant modifiés selon les réservations effectuées. Une fois la réservation enregistrée, l'opérateur définit l'itinéraire le plus pertinent pour organiser le trajet et satisfaire la demande.

Actuellement dix lignes de transport à la demande sont en service. Elles fonctionnent en complément du réseau de bus classique. Elles offrent aujourd'hui aux voyageurs plus de 3 millions de kilomètres de trajets commerciaux.

La part du bus dans les transports en commun toulousains a diminué au profit du métro. L'ouverture de la ligne B a permis un saut qualitatif et a quasiment doublé la part modale du métro dans l'offre.

Le bus en site propre reste une part marginale de l'offre de transport en commun, les trajets des deux lignes concernées ne représentant que 1% de l'offre totale.

Evolution du nombre de kilomètres commerciaux (hors km à blanc et km haut le pied)



Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après données SMTC

4.1.2 - La répartition géographique

La répartition géographique du réseau de bus privilégie l'est de l'agglomération, qui concentre, pour sa première couronne, les deux tiers de l'offre de bus.

Le déséquilibre du service de bus au détriment de l'ouest de l'aire urbaine peut s'expliquer par la mise en place du tramway et le service de TER, très présent sur cette zone et qui fait office de « RER » pour les actifs en desservant de nombreuses villes de la première et deuxième couronne (Pibrac, Brax, Colomiers, Portet-sur-Garonne ...).

La répartition de l'offre s'équilibre entre aménagement du territoire, qui regroupe des lignes à faible rendement, et report modal dont les lignes bénéficient théoriquement d'une fréquentation plus forte. Ainsi, le président du SMTC indique dans sa réponse à la chambre que « les lignes de bus remplissent trois fonctions : d'alternative au choix de la voiture (report modal), de service public (desserte des zones peu denses) et une fonction sociale ».

On considérera que le seuil d'une validation au kilomètre constitue le palier distinguant faible et fort rendement. La première couronne est évidemment la plus visée par l'objectif de report modal. L'intensité des dessertes y est forte et représente un tiers des passages quotidiens de bus.

Cette distinction entre lignes destinées à l'aménagement ou au report modal accroît le besoin d'une analyse fine de la demande en amont ainsi que des conditions d'exploitation en aval.

4.2 - La qualité de l'offre et le contrôle de la qualité

Les changements d'exploitant ont conduit à modifier, au fil du temps, les indicateurs qualité appliqués au service. Il est donc difficile d'évaluer l'évolution de la qualité du service, à périmètre constant, depuis 2004.

Le contrat d'objectifs 2008-2010 liant l'exploitant Tisséo au SMTC intègre une partie qualité, mais les objectifs quantifiés en la matière sont peu présents. Il s'agit davantage d'une démarche qualité que doit engager l'exploitant que d'une véritable grille d'indicateurs qu'il doit atteindre.

Plusieurs aspects de l'offre peuvent être retenus pour dresser un bilan qualitatif.

4.2.1 - La réalisation de l'offre

Le taux de réalisation de l'offre est élevé, et relativement stable au fil des exercices.

Le nombre de courses perdues sur le réseau de bus est en baisse alors que l'offre kilométrique augmente. La tendance est cependant à l'augmentation des courses perdues depuis 2008. La progression est même nette sur les deux dernières années. Pour le réseau du métro, le taux de réalisation reste stable et élevé depuis 2004.

En ce qui concerne le réseau de bus, le nombre d'accidents a augmenté de 11 % depuis 2008, pour passer de 1 036 à 1 155. Cela représente environ 6,3 accidents tous les 100 000 km en 2010, et donc, en fonction de l'offre, un accident tous les 15 858 km parcourus sur le réseau. La proportion d'accidents matériels reste largement majoritaire (entre 77 et 80 %).

Les perturbations du service « métro » sont inférieures à 4 minutes, pour une durée moyenne de moins de 9 minutes, et la répartition entre la ligne A et la ligne B est relativement équilibrée.

Les perturbations du réseau de métro, mesurées en temps d'arrêt des lignes, sont particulièrement sensibles aux conflits sociaux. Les deux dernières années, 2009 et 2010, sont caractérisées par un volume de temps d'arrêt nettement plus élevé que les années précédentes. En 2010, près de 110 heures d'interruption du service ont été subies par les usagers (177 en 2009) contre 25 en 2008.

Tisséo subit la forte progression des temps d'arrêt dus à des causes sociales. Les grèves ou les arrêts de travail au motif de relève syndicale, ont causé près de 85 heures d'arrêt du métro en 2010. L'exploitant a choisi de faire figurer dans les causes externes tous les éléments liés aux conflits sociaux (grèves locales ou nationales, blocage de dépôt). Si l'on observe la part des courses perdues en raison des grèves, locales ou nationales, on constate qu'elles représentent 13% en 2010. Toutefois, le contexte social national peut expliquer des variations significatives, comme en 2010 avec le conflit relatif à la réforme des retraites.

Les cas de force majeure et les blocages de dépôts constituent la cause principale (55 % en 2010) de la non-réalisation du service (courses perdues). La définition des cas de force majeure inclut les blocages extérieurs au SMTC. Les interruptions de trafic sont, dans ces cas, dues à des facteurs extérieurs (exemple : conflit Molex) qui viennent interdire les sorties de véhicules des dépôts.

On constate au fil du temps une baisse des interruptions de trafic dues aux actes de vandalisme et des « incidents clients ». En revanche, la part des interruptions dues à des facteurs techniques ou sociaux devient largement majoritaire, et représente près de 90% des interruptions. Toutefois, les perturbations dues à des facteurs liés à l'exploitation sont en forte baisse depuis 2009. On voit ici l'effet des investissements techniques réalisés pour la reconnaissance des voies, qui permettent de réduire le délai d'intervention et de fermeture des voies, et donc de limiter les temps d'arrêt.

La troisième cause des interruptions de service du réseau de bus est constituée des absences de personnel, même s'il semble que l'exploitant soit parvenu à contenir ce problème. L'absence de personnel est à l'origine de 12% des courses perdues en 2010, contre 30% en 2008. Globalement, l'organisation par l'exploitant de son service (personnel et matériel disponibles insuffisants) provoque 16% des courses perdues, contre 17% en 2009.

La disponibilité du matériel garantit l'efficacité du service. Le taux de disponibilité est élevé (99% environ) pour les rames de métro, indiquant un turn-over pour entretien mis en œuvre de manière optimale. Concernant les bus, le taux de disponibilité est moins élevé, mais son niveau augmente depuis 2008. Au regard de la hausse des courses perdues en raison du manque de bus, il s'agit là d'un élément que l'exploitant devra continuer à améliorer.

La ponctualité est mesurée par l'exploitant uniquement pour le réseau de métro. Elle est définie par la proportion de rames arrivant dans les délais prévus au terminus. Elle ne prend donc en compte que le service effectué. Elle est élevée, supérieure à 99%. Elle est supérieure, en 2010, aux objectifs fixés sur la ligne B et inférieure sur la ligne A.

L'exploitant ne mesure pas la ponctualité du réseau de bus. Cet indicateur est pourtant un élément important dans l'arbitrage entre véhicule personnel et transport en commun que fait l'utilisateur. Par ailleurs, le développement de l'offre de transports en commun en site propre compte sur une amélioration de la ponctualité et de la vitesse commerciale, pour attirer de nouveaux usagers. Pour ces deux raisons, il semble important qu'à l'avenir l'exploitant puisse fournir des données relatives à la ponctualité de son réseau de bus.

A l'heure actuelle, Tisséo mesure la régularité du réseau Bus. A l'avenir, la mise en place du système SAEIV devrait permettre d'améliorer cette mesure. En effet, le but premier du SAEIV est de connaître avec précision la localisation du bus. De la position du bus découle ensuite son avance/retard. Pour que le bus soit localisé, les SAEIV modernes associent généralement odomètre et GPS. L'odomètre est un instrument qui calcule le nombre de mètres que parcourt le bus, permettant ainsi de déterminer quel sera l'arrêt suivant. Généralement la position du bus se recalcule lorsque le conducteur ouvre une porte (signe que le bus est à l'arrêt).

La vitesse commerciale du réseau progresse depuis 2007. Celle du métro reste à peu près stable (2,1% d'augmentation) autour de 33 km/h. Celle du réseau de bus, plus sensible aux éléments extérieurs, connaît une hausse plus rapide (3,75%), indiquant ainsi une progression de la qualité du service offert à l'utilisateur et les effets positifs des aménagements des lignes (couloirs de bus, réorganisation des circuits, matériels ...).

4.2.2 - Confort et sécurité des voyageurs

4.2.2.1 - La sécurité des voyageurs

Jusqu'en 2009, l'exploitant recensait les incidents signalés sur le réseau, qu'il s'agisse d'agressions ou de facteurs accidentels. A partir de cette mesure, on constate une progression constante et forte sur la période. Concernant le réseau métro, le nombre d'incidents qualifiés d'agression a doublé depuis 2002. Si l'ouverture de la ligne B pourrait être une explication, on constate, en isolant les données de la ligne A, que ce n'est pas le cas. Sur une période plus récente, de 2008 à 2009, le nombre d'agressions a augmenté de plus de 20 % sur le réseau du métro, atteignant en 2009 près de 1400 faits recensés.

Sur le réseau bus, le nombre d'incidents liés à des agressions progresse de 27% de 2004 à 2009. Cette croissance s'est fortement accélérée en fin de période. En effet, de 2004 à 2008 le nombre d'agressions était passé de 888 à 919 par an (+ 3,5%) ; de 2008 à 2009 elles augmentent de 23%.

En 2010, le tableau de bord Tisséo a affiné les indicateurs relatifs à la sécurité et la sûreté des voyageurs. Ainsi, l'exploitant recense désormais ce qu'il appelle les signalements, terme qui englobe tous les « événements de malveillance constatés sur le réseau³ ». Les signalements regroupent les incidents qui sont détectés par les systèmes de régulation (PC métro, PC sécurité) et traités en temps réel par les agents de prévention ainsi que les informations qui sont rapportés au service sûreté. Les impacts des incidents sont classés en trois catégories :

- les atteintes aux personnes (atteintes aux mœurs, coups et blessures volontaires, menaces de mort, atteintes à la dignité ...)
- les atteintes à la propriété (dégradation et destruction volontaire des biens, racket, vol ...)
- les atteintes à l'environnement (stupéfiants, état d'ivresse, colis suspect, entrave volontaire à la circulation, port et détention d'armes prohibées ...).

Les incidents sont également répartis selon le lieu de leur survenue, soit sur les lignes (métro ou bus) soit sur les espaces intermédiaires tels que les gares d'échanges et ses environnements, les sites de métro ou de bus, les points de vente.

Les données des deux dernières années montrent une progression des atteintes aux personnes. Toutefois, le risque auquel le voyageur est exposé est très faible. Au regard de la fréquentation du réseau, deux validations sur cent mille donnent lieu à une situation qui fait l'objet d'un signalement. Le ratio est plus élevé sur le réseau de bus (2,5 pour 100 000 en 2010) que sur le réseau du métro (1,6 pour 100 000).

4.2.2.2 - La fraude

Le taux de fraude est mesuré, une à deux fois par an, de façon statistique par l'organisme BVA qui réalise un sondage sur un échantillon d'usagers.

Après une baisse en 2007, la proportion d'usagers déclarant frauder sur le réseau augmente et atteint 3,2% en 2009.

Le taux de fraude apparent n'est pas basé sur un sondage mais sur l'activité des vérificateurs. Il mesure le ratio des procès-verbaux dressés sur les contrôles effectués sur le réseau. En 2010, le taux de fraude apparent est de 0,87 % (contre 0,89% en 2009). Moins d'une personne sur cent contrôlée est donc en infraction. Le contrat d'objectif indiquait que l'exploitant devait viser un taux de fraude inférieur à 4% en 2008.

³ Lexique tableau de bord Tisséo

On observe que le taux de fraude est inversement proportionnel au taux de contrôle. En 2010, 1,06 voyageur sur 100 est contrôlé. En 2009 ce ratio était de 0,85. On constate donc que plus le taux de contrôle est élevé, plus le taux de fraude apparent est faible. C'est également le cas pour 2010, année pour laquelle on peut voir que le renforcement du taux de contrôle est allé de pair avec une diminution du niveau de fraude.

4.2.2.3 - Le niveau de confort du service

Le confort des voyageurs utilisant le réseau peut se mesurer avec l'indicateur de confort des rames qui mesure le taux de clients transportés avec moins de 4 personnes au m². Il s'agit d'un critère qualité repris dans les normes ISO, et pour lequel la norme est de 90%. On constate que le taux du métro toulousain se situe dans la norme, seulement 0,7% des usagers subissant la saturation des rames durant un trajet effectué avec plus de 4 voyageurs au m².

La proportion de clients ne restant pas à quai est de 99,9% en 2010. Les « reste à quai » sont quantifiés sur les horaires de pointe (7h-9h et 15h-19h).

Le niveau de disponibilité des infrastructures des stations de métro est un facteur impactant le confort des usagers. En comparant les données de 2009 et 2010, on constate que la disponibilité des escaliers mécaniques et des ascenseurs est en baisse. La mesure ne distingue pas les taux selon les périodes de transports (heures creuses ou heures de pointe). Or, le nombre d'usagers affectés par la perturbation est évidemment différent, ce qui n'est pas sans conséquence sur la perception de la qualité du service offert.

Tisséo a pour objectif, à terme, de distinguer dans ses critères de mesure les heures creuses des heures de pointe.

Par ailleurs, un litige dû à la conception des escaliers mécaniques de la ligne B oppose l'exploitant au prestataire. Le marché, à l'époque attribué au moins-disant, révèle aujourd'hui des lacunes en matière de matériel fourni.

Le nombre de réclamations des usagers est en hausse constante depuis 2004 et a augmenté de 43% de 2008 à 2010. Les réclamations concernent essentiellement des plaintes contre le non respect des horaires, le comportement des chauffeurs, l'état de la voirie. Aujourd'hui un panel permanent existe avec le site internet qui permet de sonder les usagers pratiquement en temps réel. Le système de relation avec les usagers semble davantage utiliser l'outil informatique, les réclamations se faisant de plus en plus par la voie du courriel. Toutefois, au regard du nombre de personnes transportées, le volume des réclamations reste marginal (6,5 pour 100 000 validations). Mais les ratios indiquent une hausse plus rapide que l'évolution de la fréquentation depuis 2008.

Tisséo réalise annuellement un baromètre « image/satisfaction » dont l'objectif est de mesurer la perception du réseau de transport par les toulousains. Il s'agit d'un sondage, effectué par téléphone auprès d'un échantillon représentatif de la population et du territoire. Le sondage distingue plusieurs thèmes : l'accès, ponctualité et régularité, confort de voyage, ambiance de voyage, perturbations, personnel, parkings d'échange.

A partir des notes obtenues sur chaque thème et des évolutions constatées, l'exploitant dresse un bilan des améliorations à apporter au réseau. Par exemple, en 2010, la ponctualité, la durée de l'attente et la rapidité des trajets sont des éléments à améliorer en priorité sur le réseau de bus. Pour le métro, c'est sur la présence et la disponibilité du personnel que l'exploitant devra porter ses efforts. Les points à améliorer en priorité sont également distingués selon les zones d'habitation. L'exploitant différencie Toulouse de la périphérie.

L'examen du bilan des deux derniers exercices montre une évolution favorable de la part des clients satisfaits et une appréciation de l'entreprise Tisséo assez stable.

Globalement, le service marketing de Tisséo travaille à partir de cette base de données et déduit de son enquête satisfaction 2010 ses axes de progrès. La détermination des besoins ainsi effectuée montre que les priorités sont :

- pour le bus : un service plus performant (ponctualité, rapidité, fréquence), une meilleure information en cas de perturbation et une simplification du réseau
- pour le métro : une intensification de la présence et de la disponibilité du personnel.

Il est à noter toutefois que l'exploitation actuelle du métro ne laisse que peu de marge de manœuvre à Tisséo, sans changement de matériel, pour accroître la capacité d'accueil d'usagers supplémentaires. En exploitation à modalités constantes, le métro risque rapidement d'être victime de son succès (hausse des restes à quai, dégradation du confort des rames).

Le dimensionnement de l'infrastructure, et notamment la longueur des quais de certaines stations de la ligne A, risque, à terme, de soulever un problème d'exploitation majeur.

5 - LE COUT DU SERVICE ET SON FINANCEMENT

L'analyse des coûts portera d'abord sur les coûts d'exploitation du réseau, ensuite sur les coûts globaux, ceux-ci incluant en sus les charges de fonctionnement du SMTC et les charges d'investissement.

Les charges d'exploitation du réseau se répartissent pour environ 2/3 en charges de personnel et 1/3 en charges à caractère général. En termes de poids des charges de personnel, le réseau toulousain se situe dans la moyenne des réseaux nationaux, même si le système d'exploitation du métro automatique sans conducteur devrait le situer dans la fourchette basse.

Tous modes de transports confondus et toutes charges d'exploitation incluses, la croissance des coûts unitaires d'exploitation entre 2003 et 2009 a été relativement modérée, ce qui est le résultat mécanique de l'augmentation de la fréquentation du métro.

Toutefois, les coûts globaux du service (exploitation + dépenses d'investissement) ont augmenté de 33,2 % de 2006 à 2009 dans un contexte défavorable (baisse de recettes d'exploitation et dégradation de l'épargne propre destinée à financer l'investissement).

5.1 - Les coûts de l'exploitation du réseau

5.1.1 - Présentation budgétaire

Le passage, au 1^{er} janvier 2006, d'une gestion déléguée à une gestion en régie a entraîné un changement dans la présentation des documents budgétaires. Jusqu'en 2005, le SMTC recevait les recettes commerciales qui lui étaient reversées par l'exploitant et attribuait à celui-ci une contribution forfaitaire fixée par le contrat de délégation. A partir de 2006, les recettes commerciales sont encaissées par la régie et demeurent dans ses comptes. Le budget principal lui verse également une contribution forfaitaire, mais par rapport à la situation précédente, celle-ci est en quelque sorte « nette », étant diminuée du montant des recettes commerciales.

Les données relatives au fonctionnement de la régie à autonomie financière sont désormais retracées dans un budget annexe. La mise en place d'une nouvelle régie à personnalité morale au 1^{er} avril 2010 a mis fin à cette présentation.

Dès lors, avant 2006, le seul budget du SMTC donnait une vision complète du coût du transport urbain, tant en fonctionnement qu'en investissement. Depuis le 1^{er} janvier 2006, pour avoir cette vision complète, il convient d'examiner le budget principal et le budget annexe, et de procéder à leur consolidation après avoir neutralisé les mouvements financiers respectifs entre les deux (subvention du budget principal essentiellement).

La présentation budgétaire est complétée, depuis 2007, par une comptabilité analytique des données d'exploitation de la régie. Celle-ci est très élaborée ; elle a servi de base à l'extraction de diverses informations sur le coût et le financement du réseau.

Les principales masses financières consolidées du budget principal et de la régie peuvent ainsi être résumées :

Budget principal et de la régie (€)	2006	2007	2008	2009
RECETTES D'EXPLOITATION	284 889 004	306 925 365	308 905 282	348 794 773
dont produits commerciaux	50 490 387	56 540 240	66 436 834	63 800 757
dont versement transport	150 881 951	164 242 562	176 303 920	176 530 669
DEPENSES D'EXPLOITATION	226 942 934	238 669 814	263 915 096	271 617 298
dont charges à caractère général	55 508 980	62 586 560	70 882 030	72 128 319
dont charges de personnel	89 144 343	98 010 066	111 068 854	113 433 881
dont frais financiers	60 068 174	64 167 225	59 275 610	43 386 973
RECETTES D'INVESTISSEMENT	308 813 116	422 599 597	385 150 062	313 961 526
dont emprunt	248 293 880	270 116 075	103 648 891	90 004 769
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	294 399 758	397 117 935	376 604 555	291 307 420
dont dépenses d'équipement	249 598 830	290 196 685	171 137 607	138 460 608
dont remboursement dette	27 673 586	50 257 765	43 828 315	30 102 326

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après comptes administratifs

5.1.2 - Evolution des charges d'exploitation du réseau

5.1.2.1 - Evolution globale des charges d'exploitation du réseau

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des charges d'exploitation de 2003 à 2009.

(en milliers d'€)	2003 (semvat)	2004 (semvat)	2005 (connex)	2006	2007	2008	2009
Charges à caractère gal	24 870	34 920	39 456	42 180	45 336	57 059	60 281
Charges de personnel	67 473	73 500	75 127	78 350	91 111	98 520	104 081
total ch d'exploitat°	92 343	108 420	114 583	120 530	136 447	155 579	164 362
croissance annuelle		17,4%	5,7%	5,2%	13,2%	14,0%	5,6%
kilomètres totaux	18 629	20 480	21 127	21 508	24 009	27 951	29 052
croissance annuelle		9,9%	3,2%	1,8%	11,6%	16,4%	3,9%

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après comptes-rendus délégataires et tableaux de bord mensuels Tisséo

Les charges d'exploitation du réseau ont connu une croissance forte sur la période, avec + 78%, mais dans le même temps celle des kilomètres effectués a également été importante (+ 56 %).

Une partie de cet accroissement trouve sa source dans l'évolution du périmètre des transports. Ainsi les augmentations de 2003, 2007 et 2008 peuvent s'expliquer par la mise en service du prolongement de la ligne A pour la première année, de la ligne B pour les deux autres années. D'une façon générale, l'offre de transport a sensiblement progressé entre 2002 et 2008 : + 67 % de longueur de lignes, + 64 % de voyages effectués.

Pour l'année 2006 cependant, on peut observer une croissance des coûts de plus 6 M€ par rapport aux données de Connex, (soit + 5,2 %), ou de plus 7 M€ (soit plus 6 %) par rapport à la subvention versée au délégataire. Cette augmentation est sensiblement supérieure à celle de l'offre de transport (+ 1,8 % de kms), aucun changement notable n'ayant affecté le réseau. La mise en place de la régie, avec la disparition de la rémunération du délégataire, aurait dû en principe entraîner une diminution des coûts, ou tout au moins une augmentation proportionnelle à celle de l'offre de transport. Cela n'a pas été le cas.

5.1.2.2 - Evolution par nature de charge

Les charges d'exploitation du réseau se répartissent pour environ 2/3 entre charges de personnel, et 1/3 charges à caractère général.

La restructuration du réseau avec l'ouverture de la ligne B en juin 2007, a eu un effet direct sur certaines charges à caractère général et explique pour une bonne part leur progression. Ainsi, les achats augmentent de 40 % entre 2006 et 2009 ; ils représentaient 31 % des charges à caractère général en 2009. L'extension du réseau de bus a eu un effet direct sur le niveau de certains consommables : carburants, pneumatiques. Il en a été de même pour des achats liés à l'exploitation du métro, achats stockés (pièces détachées...) ou non stockés (électricité...).

Quant aux services extérieurs, l'augmentation des postes assurances (+ 128 %), sous-traitance (+ 83 %), maintenance (+ 90 %) et gardiennage (+ 135 %) est aussi directement reliée à l'ouverture de la ligne B.

Il est à noter, en ce qui concerne la maintenance du métro, qu'une partie de celle-ci est faite par du personnel Tisséo dans le garage atelier de Basso-Cambo mais qu'une part importante est confiée au constructeur des rames, des automatismes et du poste central, la société Siemens. Cette société intervient dans le cadre de marchés à bons de commande et de marchés forfaitaires. Ainsi en 2008, le SMTC a versé des forfaits mensuels importants à Siemens (95 833 €) et à une de ses filiales (275 203 €), pour des forfaits de maintenance. A ce titre, il a été acquitté 4 500 323 € en 2008.

Le SMTC est donc dépendant du constructeur, les interventions d'autres prestataires étant rares. La mise en concurrence semble très difficile sur une bonne partie de ce poste.

Les charges de personnel représentaient 68,50 % des charges totales en 2003, et 63,90 % en 2009. Suivant les « chiffres clés » de l'Union des transporteurs publics » (UTP), le poids des charges de personnel représente « plus de 50 %, voire plus de 70 % selon les réseaux ... ». Le réseau toulousain se situe donc dans la moyenne.

Cependant, avec une offre de transport dans laquelle le métro automatique sans conducteur pèse d'un poids important (69 % des voyages en 2009), le réseau toulousain devrait se situer en bas de la fourchette.

Quant aux effectifs, le réseau toulousain se situe également dans la moyenne des 10 plus importants réseaux de province :

	effectif total	effectif roulant	% roulant sur total	kilomètres par roulant
Bordeaux	2 015	1 325	65,8%	18 912
Grenoble	1 573	969	61,6%	16 747
Lille	2 320	1 035	44,6%	29 803
Lyon	4 505	2 535	56,3%	18 622
Marseille	3 234	1 726	53,4%	13 679
Montpellier	986	606	61,5%	18 084
Nantes	1 810	1 235	68,2%	19 341
Nice	1 423	1 020	71,7%	15 967
Strasbourg	1 402	958	68,3%	18 108
Toulouse	2 119	1 163	54,9%	25 185
moyenne	2 139	1 257	60,6%	19 445

source : UTP

La part de l'effectif roulant, à Toulouse, est plus faible que dans les autres réseaux, ceci s'expliquant notamment par l'absence de conducteurs métro. Il en est de même pour la moyenne des kilomètres effectués par roulant. Ce même ratio ne devient cependant significatif qu'en étant recalculé sur la base des seuls kilomètres bus. Il s'établit alors à 19,30 milliers de kilomètres par agent. Il se situe toujours dans la moyenne des réseaux.

Ces données comparatives ne font donc pas ressortir un sureffectif des personnels roulants ni une productivité insuffisante.

La progression des charges de personnel (+ 59 % de 2003 à 2009), est en partie due à celle de l'effectif. L'effectif total (ETP) affecté à l'exploitation du réseau a cru de + 21,3 % depuis 2003, l'essentiel de cette hausse s'étant cependant faite à partir de 2007 (+ 20,2 %).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	variation
effectif total								03 à 09
effectif physique au 31/12	1 871	1 889	1 824	1 930	2 050	2 138	2 295	424
effectif moyen mensuel	1 847	1 885	1 826	1 875	1 990	2 087	2 221	374
effectif total ETP	1 782	1 835	1 786	1 845	1 968	2 065	2 196	414
variation		53	- 49	59	123	97	131	
conduite:								-
effectif physique au 31/12	970	993	1 016	1 032	1 023	1 104	1 168	198
effectif total ETP	916	958	991	1 001	1 008	1 046	1 118	202
variation		42	33	10	7	38	72	

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après comptes-rendus exploitants

La croissance totale de 2003 à 2009 a été importante avec 414 agents (ETP) supplémentaires, les données de 2003 à 2005, extraites des comptes rendus des délégataires, n'ayant cependant pu être contredites avec les anciens exploitants.

L'augmentation de l'effectif des conducteurs (+ 202 ETP) représente presque la moitié de l'accroissement global. Elle a été de 22 %, mais l'offre de transport bus s'est sensiblement accru dans le même temps : nombre de véhicules : + 36 %, nombre de lignes : + 75 %. La croissance des effectifs conducteurs a été surtout importante en 2008 et 2009 (+ 110 ETP, soit + 11 % par rapport à 2007) ; elle est en relation directe avec l'évolution de l'offre de service (+ 13 % de kilomètres effectués entre 2007 et 2009).

L'examen par secteur d'activité, possible à partir de 2006 sur la base des statistiques d'activité de la régie établies à partir de cette année là, fait apparaître que, sur une croissance de l'effectif de 351 agents :

- l'effectif des bus en représente 46 % (163 agents),
- celui du métro 20 % (64 agents),
- celui des fonctions support 34 % (121 agents).

L'extension du réseau bus explique la progression du nombre de conducteurs. Celle du métro est limitée, à la mesure du poids des charges de personnel dans ce secteur. Les services d'appui à l'exploitation et les services généraux de la régie ont été aussi sensiblement affectés par le redéploiement du réseau avec 121 agents supplémentaires. Ont notamment été affectées les missions de sûreté et de gardiennage (+ 50 agents) ou d'information aux voyageurs (+ 34 agents).

Cependant, hors les services opérationnels cités ci-avant, l'ensemble des fonctions support (DRH, informatique, communication...) a été renforcé, alors que la période 2006-2009 correspond à la mise en place d'une régie à simple autonomie financière succédant à une délégation de service public.

Or cette régie étant fortement intégrée au SMTC lui-même, notamment depuis 2008, ceci aurait dû entraîner une mutualisation des moyens entre le SMTC proprement dit et sa régie, ce qui n'a manifestement pas été le cas.

5.1.2.3 - Evolution des charges par secteur d'activité

Selon les « données du réseau » communiquées par le SMTC, l'évolution des coûts d'exploitation, entre les bus d'une part, le métro d'autre part, a été la suivante, la comptabilité analytique n'intégrant les charges du TAD, du tramway et de structure qu'à partir de 2007 :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	variatio
charges bus	65 557	73 101	73 486	81 478	83 407	87 997	95 072	45,0%
variatio annuelle	4,8%	11,5%	0,5%	10,9%	2,4%	5,5%	8,0%	
charges métro	17 617	20 967	20 380	24 942	39 151	49 363	52 094	195,7%
variatio annuelle	-0,4%	19,0%	-2,8%	22,4%	57,0%	26,1%	5,5%	
charges TAD					3 124	4 933	5 212	
charges tramway						211	597	
charges de structure					10 777	13 078	11 387	
total	83 174	94 068	93 866	106 420	136 459	155 582	164 362	
variatio annuelle	3,7%	13,1%	-0,2%	13,4%	28,2%	14,0%	5,6%	

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après données Tisséo

Les charges du réseau bus ont augmenté de 45 % entre 2003 et 2009, augmentation qu'il faut mettre en parallèle avec l'extension du réseau évoquée ci-avant.

Les charges du métro ont presque triplé dans le même temps (+ 19 %) en 2004 avec le prolongement de la ligne A, et une plus forte augmentation en 2007 (+ 57 %) et en 2008 (+ 26,1 %) avec l'ouverture de la ligne B.

Par rapport aux charges analytiques totales, le bus représente en 2009, 58 % des coûts, et le métro 32 %.

Les charges de structure, à 6,9 % en 2009, restent à un niveau raisonnable ; leur progression a été faible entre 2006 et 2009.

En 2003, la répartition des charges était de 79 % pour le bus et de 21 % pour le métro.

5.1.2.4 - Poids des charges par secteur d'activité

En 2009 les différentes charges se répartissaient ainsi suivant les secteurs d'activité :

charges BUS:			charges METRO		
charges directes variables	72 328	76,1%	charges directes variables	15 738	30,2%
carburants + GNV	6 326	6,7%	acahts de pièces rames	533	1,0%
pièces détachées et matériels	4 636	4,9%	électricité rames	1 499	2,9%
maintenance et lavage	8 085	8,5%	assistance technique rames	2 695	5,2%
encadrement et frais de service	4 154	4,4%	lavage rames	424	0,8%
personnel de conduite	49 127	51,7%	grosses réparations rames	375	0,7%
			entretien voies	583	1,1%
			entretien automatismes	1 626	3,1%
			divers	886	1,7%
charges directes fixes:	13 489	14,2%	personnel:	7 117	13,7%
personnel gestion trafic	3 625	3,8%	maintenance rames et aut	4 287	8,2%
autres personnel d'exploit	5 677	6,0%	maintenance énergie et voies	2 830	5,4%
frais de service	4 187	4,4%			
total charges directes:	85 817	90,3%	charges directes fixes	24 738	47,5%
charges indirectes	9 255	9,7%	maintenance stations	6 161	11,8%
charges distribut° et fabricat°	4 244	4,5%	électricité stations	1 641	3,2%
contentieux et PV	507	0,5%	surveillance stations	3 668	7,0%
T P et charges communes	4 504	4,7%	autres	696	1,3%
TOTAL CHARGES BUS	95 072	100,0%	personnel:	8 353	16,0%
			exploitation et ambiance	6 556	12,6%
			magasin	456	0,9%
			direction et études	1 341	2,6%
			charges fixes diverses:	4 219	8,1%
CHARGES TAD	5 212		dotations amortissement	632	1,2%
			bâtiments	1 779	3,4%
			assurances	1 422	2,7%
			divers	386	0,7%
CHARGES DE STRUCTURE			charges indirectes	11 617	22,3%
bâtiments	645	5,7%	contentieux et PV	134	0,3%
services juridiques et finances	2 444	21,5%	charges distribut° et fabricat°	9 573	18,4%
communication externe	820	7,2%	T P et charges communes	1 910	3,7%
cabinet du président et DG	539	4,7%			
pilotage, stratégie, études	605	5,3%	TOTAL CHARGES METRO	52 093	100,0%
ressources humaines	2 750	24,2%			
informatique	1 723	15,1%			
divers	1 861	16,3%			
TOTAL CH DE STRUCTURE	11 387	100,0%			

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après comptabilité analytique Tisséo

Pour les bus, en 2009, les charges fixes (selon la classification Tisséo) représentaient 24 % du total des charges, les charges variables 76 %. Ces dernières incluent cependant le personnel de conduite, dont la charge augmente avec l'extension du réseau, mais dont la diminution serait difficile, dans le moyen terme, en cas de contraction du réseau. La « variabilité » de ce type de poste est donc très relative. Les charges directement reliées au kilométrage effectué (carburant, pièces détachées maintenance et lavage), représentent en définitive un faible poids par rapport à l'ensemble des charges bus : de l'ordre de 20 %.

L'élasticité à la baisse des charges d'exploitation des bus est donc limitée, en raison surtout du poids des charges de personnel (71,5 %).

Quant au métro, les charges de personnel représentaient en 2009 environ 30 % des charges d'exploitation totale (maintenance, exploitation, personnel « d'ambiance ») ; elles constituaient le poste le plus important. Par ailleurs la surveillance des stations a été externalisée ; cette charge (3,67 M€, soit 7 % des charges totales du métro) apparaît donc en sous-traitance et non en personnel. Néanmoins, elle est difficilement compressible.

La sous-traitance constitue le poste suivant (entretien, personnel de surveillance, honoraires assistance technique) avec environ 28 % du total des charges, celle-ci comprenant notamment la rémunération du constructeur au titre de la maintenance des stations, des automatismes et des rames.

Là également, les charges vraiment variables (électricité des rames, pièces détachées, entretien courant, nettoyage...) représentent peu (de l'ordre de 10 %).

Dès lors, les marges de manœuvre de l'exploitant, en cas de restructuration du réseau, sont restreintes.

5.2 - Etude analytique des coûts unitaires d'exploitation

Tous modes de transports confondus et toutes charges d'exploitation incluses, la croissance des coûts unitaires entre 2003 et 2009 a été relativement modérée, ce qui est le résultat mécanique de l'augmentation de la fréquentation.

5.2.1 - Evolution des paramètres d'activité

Des coûts unitaires par kilomètre, par validation (trajet élémentaire effectué par un individu utilisant un seul moyen de transport) et par déplacement (trajet du point de départ au point d'arrivée avec éventuellement correspondance) peuvent être dégagés.

Il faut noter que les transports toulousains ont rendu obligatoire, depuis de nombreuses années, la validation pour tous les passagers, y compris les gratuits. Dès lors, les statistiques de fréquentation, suivies informatiquement au travers du système de validation, sont fiables, la seule inconnue demeurant le taux de fraude.

Evolution des paramètres d'activité :

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	variation
BUS:								
charges (milliers d'€)	65 557	73 101	73 486	81 478	82 986	86 690	95 072	45,0%
KC (en milliers)	14 005	15 105	15 637	15 786	16 050	16 904	17 683	26,3%
KT (en milliers)	15 925	17 210	17 840	18 212	18 508	19 876	20 852	30,9%
Validations (en milliers)	46 034	47 722	48 437	48 098	42 305	38 039	39 802	-13,5%
TAD								
KC	371	664	1 555	1 684	1 938	2 731	2 852	668,7%
validations	59	105	246	350	631	1 045	1 109	1779,7%
METRO:								
charges (milliers d'€)	17 617	20 967	20 380	24 943	38 096	49 151	52 094	195,7%
KC (en milliers)	2 499	3 128	3 123	3 126	5 259	7 711	7 850	214,1%
KT (en milliers)	2 704	3 270	3 287	3 296	5 501	8 075	8 200	203,3%
Validations (en milliers)	33 974	39 845	41 660	40 562	63 172	88 775	89 798	164,3%
déplacements (en milliers)	26 919	32 124	33 647	32 728	47 977	66 343	66 983	148,8%
TOTAL								
des charges d'exploit°								
charges (milliers d'€)	92 343	108 420	114 583	120 530	136 447	155 579	164 362	78,0%
Validations (en milliers)	80 067	87 672	90 343	89 010	106 108	127 859	130 709	63,2%
déplacements (en milliers)	60 361	66 844	68 800	67 498	77 655	92 112	94 073	55,9%
KC (en milliers) totaux	16 875	18 897	20 315	20 596	23 247	27 346	28 385	68,2%
KT (en milliers) totaux	19 000	21 144	22 682	23 192	25 947	30 682	31 904	67,9%

KC : km commerciaux

KT : km totaux soit kc + km « haut le pied »

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après comptabilité analytique Tisséo ou comptes rendus délégataires

Avec l'allongement de la ligne A, et surtout l'ouverture de la ligne B, la fréquentation des transports urbains a augmenté de 56 % de 2003 à 2009 (60 millions de voyageurs en 2003, 94 millions en 2009). La barre des 100 millions était dépassée en 2010. Le métro capte désormais la majorité du trafic (69%).

Les charges du métro ont presque triplé dans le même temps, mais la fréquentation de cet équipement (nombre de validations métro) a cru de 164 %.

Quant aux bus, les coûts ont continué à croître (+ 45 %) ; les kilomètres effectués par les bus ont également augmenté (+ 31 % en kms totaux). En revanche, la fréquentation des bus (validations et déplacements) a chuté en 2007 et 2008 avec la montée en puissance de la ligne B. La progression totale des charges (+ 77 %) a été plus importante que celle des validations (+62 %) et des déplacements (+ 56 %).

Les données provisoires pour l'année 2010 montrent une faible progression des kilomètres effectués mais une augmentation sensible de la fréquentation.

5.2.2 – Evolution des coûts unitaires

(en €)	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	variation
BUS :								
coût / KC	4,68	4,84	4,70	5,16	5,17	5,13	5,38	14,9%
coût/ KT	4,12	4,25	4,12	4,47	4,48	4,36	4,56	10,8%
coût/validation	1,42	1,53	1,52	1,69	1,96	2,28	2,39	67,7%
METRO:								
coût / KC	7,05	6,70	6,53	7,98	7,24	6,37	6,64	-5,9%
coût/ KT	6,52	6,41	6,20	7,57	6,93	6,09	6,35	-2,5%
coût/validation	0,52	0,53	0,49	0,61	0,60	0,55	0,58	11,9%
TAD								
coût / KC					1,61	1,81	1,83	
coût/validation					8,92	4,72	4,70	
coûts unitaires globaux:								
coût / KC	5,47	5,74	5,64	5,85	5,87	5,69	5,79	5,9%
coût/ KT	4,86	5,13	5,05	5,20	5,26	5,07	5,15	6,0%
coût/validation	1,15	1,24	1,27	1,35	1,29	1,22	1,26	9,6%
Coût / déplacement	1,53	1,62	1,67	1,79	1,76	1,69	1,75	14,4%

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après comptabilité analytique Tisséo ou comptes rendus délégués

En 2009, le coût moyen du kilomètre (kms totaux) effectué par les bus s'établissait à 4,56 €, le coût de la validation étant à 2,39 €. Les coûts au km des bus ont augmenté raisonnablement de 2003 à 2009 (plus 10,8 %) l'augmentation étant cependant très faible de 2006 à 2009 (+ 2 %).

Le coût par validation a fortement progressé (+ 68 %), en raison de la sensible baisse de la fréquentation, alors que les coûts totaux continuaient leur progression. Cet alourdissement est surtout concentré sur les années 2007 à 2009.

L'ouverture de la ligne B a en effet conduit à fermer des lignes de bus ayant un très haut niveau de fréquentation, comme les lignes 2 et 10, notamment, qui constituaient deux des trois lignes les plus fréquentées du réseau. Les nouvelles dessertes mises en place vers des territoires jusque-là mal desservis ont en revanche un niveau de fréquentation beaucoup plus faible.

Or, l'ouverture d'une nouvelle ligne entraîne des frais incompressibles (conduite, carburant, entretien...) indépendants du taux de remplissage du véhicule.

D'ailleurs, la comparaison entre les lignes les plus fréquentées (38, 16, 22 ...) et les moins fréquentées fait ressortir des écarts de coûts unitaires importants, surtout pour les coûts par voyage (1,33 € pour la ligne 38 contre 6,92 € pour la ligne 17), les coûts au kilomètre étant plus proches.

Le TAD représente une part marginale des coûts d'exploitation (environ 3 %) et des voyages effectués (moins de 1 %). Cependant, le TAD étant souvent présenté comme l'alternative à l'ouverture d'une ligne de bus, et son développement s'accroissant, il peut être relevé un coût unitaire, par voyageur transporté, élevé : 4,70 € par validation enregistrée en 2009, soit environ le double du bus (2,39 €). En revanche les coûts au km sont raisonnables (1,83 € contre 4,56 € pour un bus de ligne), s'agissant de véhicules de petit gabarit générateurs de moindres coûts.

Quant au métro, en 2009, le coût moyen du kilomètre (kms totaux) effectué s'établissait à 6,35 €, le coût de la validation étant à 0,58 €. Avec l'ouverture de la ligne B, et la forte augmentation de la fréquentation du métro, les coûts au kilomètre ont baissé à partir de 2007 (- 16 % entre 2007 et 2009). Les coûts au voyage ont augmenté sur la période 2003/2006, mais légèrement baissé de 2007 à 2009 (de 0,60 € à 0,58 € par validation), l'augmentation de la fréquentation générée par la ligne B ayant été supérieure à celle des coûts d'exploitation. Toute augmentation de la fréquentation du métro, à configuration constante du réseau, entraînerait donc une baisse des coûts unitaires.

Au kilomètre effectué, le métro fait apparaître un coût supérieur de 40 % à celui du bus, les charges fixes étant fortes au regard des kms effectués. En revanche le coût par voyage enregistré est quatre fois moins élevé que pour le bus (0,58 € contre 2,39 €), en raison du taux très haut d'utilisation de l'équipement : 11,4 validations en moyenne par km effectué pour le métro, contre 2,25 pour les bus.

Tous modes de transports confondus (y compris TAD) et toutes charges d'exploitation incluses (frais de structure notamment), le coût moyen d'un déplacement ressort à 1,75 € en 2009 (coût en légère décroissance depuis 2006) et à 1,26 € par validation, le coût moyen du kilomètre (kilomètres totaux) s'établissant à 5,15 €. Globalement, sur ces sept années, après une croissance jusqu'en 2006 suivie d'une baisse ensuite, la montée des coûts unitaires entre 2003 et 2009 a été relativement modérée (+ 6 % en 7 ans par km effectué, + 10 % par validation).

Selon la réponse du président du SMTC aux observations provisoires de la chambre, le développement d'un véritable réseau maillé d'ici 2020, avec un accroissement attendu de la fréquentation de 70 % entre 2010 et 2020, devrait permettre de contenir les coûts unitaires d'exploitation. Cette maîtrise serait par ailleurs favorisée par la mise en place du contrat de service avec l'exploitant. La contractualisation de la rémunération de ce dernier, assortie d'engagements de résultats en termes de fréquentation et de qualité de service, peut en effet constituer un outil de maîtrise de l'évolution des coûts.

5.2.3 - Comparaison avec d'autres réseaux

Les 12 réseaux les plus importants comprenant au moins un TCSP « lourd » sont regroupés ci-après (données 2009). Ces données sont relatives à l'ensemble des charges, tous modes de transport confondus, telles qu'elles ont été communiquées à l'UTP par les autorités organisatrices de transports :

Réseau	Charges d'exploitation par km	Charges d'exploitation par voyage
Lyon	6,42 €	0,78 €
Lille	5,98 €	1,54 €
Marseille	9,00 €	1,46 €
Toulouse	5,18 €	1,25 €
Bordeaux	5,42 €	1,54 €
Nantes	5,14 €	1,07 €
Nice	6,33 €	1,90 €
Strasbourg	6,72 €	1,22 €
Montpellier	6,16 €	1,03 €
Rouen	5,75 €	1,84 €
Grenoble	6,72 €	1,43 €
Rennes	4,64 €	1,25 €
Moyenne	6,12 €	1,36 €

Source : UTP

En 2009, le réseau toulousain présentait les charges d'exploitation au km les moins élevées après Rennes (également dotée d'un métro automatique VAL) et Nantes (mais très proche de ce réseau), et des charges par voyage effectué inférieures à la moyenne de ces 12 réseaux (5^{ème} par ordre décroissant des coûts). Le poids élevé du métro dans l'offre de transport explique en partie cette position, les charges d'exploitation d'un métro automatique étant moins lourdes que celles d'un autre TCSP ou d'un réseau à dominante bus, les charges d'investissement l'étant en revanche davantage.

5.3 - Le coût total du service

Les coûts globaux du service (exploitation + dépenses d'investissement) ont augmenté de 33,2 % de 2006 à 2009 dans un contexte défavorable (baisse de recettes d'exploitation et dégradation de l'épargne propre destinée à financer l'investissement).

5.3.1 - Evolution du coût global du service

Afin d'avoir une vision globale du coût total du service de transport à la charge des finances du SMTC, il convient d'ajouter aux coûts d'exploitation développés ci-avant, les coûts incluant notamment les frais financiers et la charge de l'investissement du réseau.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, celles-ci ont été déterminées à partir de la seule dotation aux amortissements. Celle-ci a été prise pour sa valeur nette, c'est-à-dire diminuée de la partie transférée au compte de résultat, afin de prendre en compte les subventions d'investissement reçues. Cette approche permet d'intégrer le caractère discontinu des investissements, ainsi que leur durée d'utilisation, parfois très longue. Ce lissage des coûts paraît en effet plus proche de la réalité économique que ne le ferait une simple reprise des dépenses budgétaires annuelles de la section d'investissement.

Evolution des coûts globaux

	2006	2007	2008	2009	évolution 2006 à 2009
paramètres d'activité:					
nombre de déplacements (en milliers)	67 498	77 445	91 854	93 744	38,9%
kilomètres totaux (milliers)	23 192	25 947	30 682	31 904	37,6%
coûts d'exploit° du réseau (milliers d'€)	120 530	136 447	155 579	164 362	36,4%
budget SMTC:					
dépenses d'exploitation	179 915	178 551	185 978	208 320	15,8%
subvention à la régie	85 687	86 353	92 149	113 562	32,5%
dépenses nettes du SMTC	94 228	92 198	93 829	94 758	0,6%
dépenses d'exploitation totales	214 758	228 645	249 408	259 120	20,7%
dép d'expl / déplacements (€)	3,18	2,95	2,72	2,76	-13,1%
dép d'expl / kilomètre (€)	9,26	8,81	8,13	8,12	-12,3%
Investissement:					
dotation aux amortissements	39 249	39 894	87 038	84 645	115,7%
subvent° transférées au résultat	3 209	3 209	8 601	9 729	203,2%
dotation nette	36 040	36 685	78 437	74 916	107,9%
dépenses totales avec amortissements	250 798	265 330	327 845	334 036	33,2%
dépenses totales / déplacement	3,72	3,43	3,57	3,56	-4,1%
dépenses totales / kilomètre	10,8	10,2	10,7	10,5	-3,2%

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après CA SMTC

Les dépenses d'exploitation totales (gestion du réseau + gestion SMTC) représentaient en moyenne, en 2009, 2,76 € par déplacement et 8,12 € par kilomètre. La prise en compte des dépenses d'investissement par l'annuité d'amortissement porte le coût unitaire à 3,56 € par déplacement, et à 10,5 € par kilomètre.

Les coûts unitaires par déplacement ont cependant baissé par rapport à 2006, en raison de la forte progression de la fréquentation liée à l'ouverture de la ligne B, progression plus importante que celle des coûts. Les dépenses totales ramenées au kilomètre effectué sont en revanche restées stables à un peu plus de 10 € du kilomètre.

Les coûts globaux unitaires représentent environ en 2009 (plein effet de l'amortissement de la ligne B) 130 % des coûts unitaires d'exploitation.

5.3.2 - Coût global respectif pour le métro et le bus

Il est cependant intéressant de dégager les mêmes éléments pour respectivement le bus et le métro. La ventilation des charges générales du SMTC a été faite proportionnellement à la fréquentation (validations respectives), et celle des frais financiers en fonction du rapport constaté entre le cumul des investissements métro sur la période 2002-2009 et les investissements totaux sur la même période (73 % métro, 27 % autres équipements). Les dotations aux amortissements ont été ventilées entre métro d'une part, autres équipements d'autre part, celles afférentes au métro étant diminuées de la quote-part de subventions transférées chaque année au compte de résultat (les subventions n'ayant concerné que le métro).

Contrairement au métro, les dépenses d'investissement des bus n'intègrent cependant pas les aménagements de voirie, qui restent sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités gestionnaires de ladite voirie.

Cout global respectif bus/méto

	2007	2008	2009
nombre de validations bus	42 305	38 039	39 802
nombre de kms bus	18 508	19 876	20 852
nombre de validations métro	63 172	88 775	89 798
nombre de kms métro	5 501	8 075	8 200
charges d'exploitation bus	83 407	87 997	95 072
charges d'exploitation métro	39 151	49 363	52 094
dép d'exploitat° du SMTc			
hors subvention à la régie	92 198	93 829	94 758
frais financiers	64 167	59 276	43 387
dépenses nettes	28 031	34 553	51 371
part métro	16 788	24 189	35 594
part bus	11 243	10 364	15 777
dépenses d'exploitation totales du métro (avec frais fi)	102 781	116 823	119 361
dépenses d'exploitation totales des bus (avec frais fi)	111 975	114 366	122 563
dépenses d'exploitation métro / nombre de validations	1,77	1,29	1,36
dépenses d'exploitation bus / nombre de validations	2,65	3,01	3,08
Amortissements:			
dotation totale	39 894	87 038	84 645
dont métro	25 990	70 300	68 449
subvent° transf au résultat	3 209	8 601	9 729
dotation nette métro	22 781	61 699	58 720
dotation autres biens	13 904	16 738	16 196
métro:			
dépenses totales	125 562	178 522	178 081
dépenses / validations	1,99	2,01	1,98
dépense au km	23	22	22
bus:			
dépenses totales avec amorti	125 879	131 104	138 759
dépenses / validations	2,98	3,45	3,49
dépense au km	6,80	6,60	6,65

Source : CRC d'après *compta analytique Tisséo*

Après prise en compte des frais financiers et des frais de gestion, les dépenses totales d'exploitation passent, en 2009, de 0,58 € (charges de l'exploitant) à 1,36 € par validation pour le métro, et de 2,39 € à 3,08 € pour les bus.

Les dépenses totales, après prise en compte des amortissements, passent à 1,98 € du voyage et 22 € du km effectué pour le métro. Pour les bus ces moyennes s'établissent respectivement à 3,40 € et 6,48 €.

Du fait de la part prépondérante des frais financiers et des amortissements revenant au métro, la prise en compte du coût des investissements au travers des frais financiers et de l'amortissement a un impact très fort sur les coûts fixes et donc sur les coûts ramenés au km, qui ressortent à un niveau 3,4 fois supérieur à celui des bus. Le coût très élevé de cet investissement se retrouve dans ces coûts fixes incompressibles.

En conséquence, toute modification de l'offre de transport métro, à configuration identique du réseau, n'aurait aucune incidence sur ces coûts liés à l'investissement qui représentent environ 56 % des coûts totaux ci-dessus.

Compte-tenu par ailleurs de la rigidité déjà évoquée ci-avant sur les dépenses d'exploitation du métro (environ 90 % des coûts d'exploitation ne peuvent varier), c'est environ 80 % de la dépense totale qui n'aurait aucune élasticité à une modification de l'offre de transport à configuration identique du réseau.

En chiffres absolus, le coût du service évolue de 250 798 000 € en 2006 à 354 036 000 € en 2009 soit une croissance de 33,2 %, alors que, comme il sera décrit ci-après, les recettes de fonctionnement stagnent sur la période la plus récente et les participations des collectivités membres sont gelées.

5.4 - Le financement du service

En 2009, pour la première fois depuis de nombreuses années, on observe une baisse des produits commerciaux (- 2,6 M€ et - 4 %) et une stagnation du produit du versement transport, alors que celui-ci augmentait en moyenne depuis 2003 de 6,5 % par an.

De plus, le gel, depuis 2007, des participations des collectivités adhérentes, combinée avec la possibilité pour l'un des membres de s'opposer à toute augmentation, constitue un risque dans le fonctionnement du SMTC.

5.4.1 - Evolution des différentes sources de financement

Le SMTC dépend de trois sources de financement principales, qui doivent couvrir le coût de fonctionnement du réseau mais également le coût de l'investissement (autofinancement et remboursement de la dette), celui-ci bénéficiant cependant en sus de ressources spécifiques :

- Les recettes commerciales générées par l'exploitation du réseau de transport (recettes tarifaires, publicité, recettes diverses) ;
- La fiscalité : le versement transport (VT) ;
- Les participations des collectivités adhérentes.

Evolution des produits de gestion

(en milliers d'€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évolut°
produits commerciaux	39 661	43 414	46 975	50 490	56 540	66 437	63 801	60,9%
<i>dont budget ppal</i>	39 661	43 414	46 975	5 427	1 711	1 712	1 865	
<i>dont budget régie</i>				45 064	54 829	64 724	61 936	
versement transport	127 801	132 851	139 245	149 431	162 416	175 471	175 759	37,5%
subvent° d'exploitat°	61 384	59 496	64 686	54 333	38 815	43 362	82 877	35,0%
total	228 846	235 761	250 906	254 254	257 771	285 270	322 437	40,9%

Source : comptes administratifs

Le versement transport représente, avec plus de la moitié des produits, la première source de financement. En 2009, le VT pesait pour 55 % dans les produits d'exploitation ; les subventions des collectivités adhérentes venaient ensuite avec 26 %, enfin les produits commerciaux avec 20 %. Ces pourcentages sont à peu près constants sur la période.

De 2003 à 2008, alors que les produits de gestion du SMTC augmentaient de 25,2%, une évolution régulière pouvait s'observer dans la répartition de ces trois ressources :

- une augmentation continue du poids des produits commerciaux, de 17,3 % des ressources totales en 2003, à 23,1 % en 2008 ;
- une augmentation également du produit du versement transport, de 56 % des produits en 2003 à 61,2 % en 2008 ;
- une diminution du poids relatif des subventions (de 26,7 % à 15,1 %), les subventions de 2008 représentant 70 % de celles de 2003.

En 2009, une rupture s'observe dans cette évolution. Pour la première fois depuis de nombreuses années. Les produits commerciaux baissent (- 2,6 M€ et - 4 %) et le versement transport stagne, alors qu'il augmentait en moyenne depuis 2003 de 6,5 % par an. Cette stagnation semble se confirmer en 2010. Ce recul des produits propres du SMTC face à l'augmentation des charges a dès lors rendu nécessaire une augmentation des subventions publiques.

5.4.2 - Le versement transport (VT)

5.4.2.1 - Le taux appliqué

Sont assujettis au versement transport les employeurs de plus de 10 salariés implantés sur le territoire du périmètre des transports urbains. L'assiette du VT est constituée par les salaires versés, le taux étant voté par l'assemblée délibérante de l'autorité organisatrice des transports urbains.

Depuis 1991, le SMTC a toujours adopté le taux maximum prévu dans les dispositions du CGCT pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants. Le taux initial de 1,75 % a ainsi été appliqué jusqu'en 2006. A compter du 1^{er} janvier 2007, la majoration de 0,05 % ouverte à certaines intercommunalités a également été mise en place, portant le taux à son plafond de 1,80%. L'article 55 la loi n° 2010-788 du 12/07/2010 (dite « Grenelle 2 »), modifiant l'article L. 2333-67 du CGCT, dispose désormais que «...dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, le taux applicable peut-être majoré de 0,2 %... ».

La commune de Toulouse étant classée « commune touristique », le SMTC a fait application de cette disposition et porté le taux du VT à 2 % depuis mars 2011.

5.4.2.2 - Le produit du versement transport

Evolution du produit du versement transport

<i>en milliers d'€</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (provisoire)
produit brut du VT	128 649	133 830	140 819	150 882	164 243	176 304	176 531	177 418
restitutions VT	847	979	1 574	1 451	1 827	833	772	1 961
produit net	127 802	132 851	139 245	149 431	162 416	175 471	175 759	175 457
% de progression du produit net	3,70%	4,0%	4,8%	7,3%	8,7%	8,0%	0,2%	-0,2%

Source : SMTC

La croissance du produit du VT a été importante jusqu'en 2008, notamment les trois dernières années. Cependant la collectivité n'ayant plus de marge de manœuvre sur le taux, la progression du produit a été déterminée par celle de la base, c'est-à-dire la masse salariale de l'agglomération, elle-même liée au contexte économique local.

Pour la première fois, le produit du VT stagne en 2009, après avoir connu des taux de progression entre 7 et 8 % par an. Cette stabilisation se confirme en 2010, la progression du produit brut n'étant que de 0,5 %, et le produit net régressant légèrement, en raison d'un taux élevé de restitution. Le contexte économique actuel se ressent aussi sur la masse des salaires distribués dans l'agglomération.

Cependant, en dehors du montant reçu chaque année, il est très difficile pour le SMTC, comme pour les autres autorités organisatrices de transport, d'avoir une vision précise de la répartition de la base du VT sur son territoire. Ceci tient au mécanisme de recouvrement de cet impôt, celui-ci étant éclaté entre les différentes URSSAF du territoire national, le reversement du produit ne s'accompagnant pas de la liste des employeurs contributeurs encore moins de leur base imposable déclarée. De plus, les déclarants n'accomplissent pas nécessairement leur VT à l'URSSAF du siège de leurs établissements respectifs, puisqu'ils peuvent faire des déclarations uniques à l'URSSAF de leur choix (siège social par exemple).

Ainsi, 45 % du total du VT perçu par le SMTC est versé par des URSSAF autres que celle de la Haute-Garonne.

Une connaissance plus précise de la répartition des employeurs contribuables constituerait une aide à une meilleure programmation des investissements de la collectivité. La chambre rappelle cependant que le décret n° 2011-992 du 23 août 2011 permet désormais aux AOT d'obtenir plus facilement communication de certains éléments relatifs au VT de la part des organismes de recouvrement.

Néanmoins, les informations recueillies par le SMTC auprès de l'URSSAF de la Haute-Garonne, donnent une répartition du VT 2010, par commune (montant du VT par commune et nombre d'entreprises assujetties). Cet état détaillé, communiqué par le SMTC, porte sur un montant total de 98,44 M€, soit environ 55 % de la totalité de cette ressource fiscale. A défaut d'être exhaustif, ce document donne déjà une idée de la répartition du VT. Les principales sources de VT sont indiquées dans le tableau ci-après (communes générant plus de 1 M€ de VT) :

Principales sources du VT

commune	montant VT (milliers d'€)	nombre d'entreprises assujetties
Toulouse	60 521	2180
Blagnac	8 965	201
Colomiers	4 961	224
Labège	4 458	198
Muret	1 967	117
Portet / Gar	1 580	138
Ramonville	1 343	84
Balma	1 276	96
Saint Jean	1 003	64
total	86 074	3 302
<i>Source : SMTC</i>		

Ces neuf communes représentent 87 % du VT recensé par le SMTC (98,44 M€), et la seule ville de Toulouse, 61 %. Elles regroupent 76 % des entreprises recensées dans le document (4363).

On observe donc une concentration importante du VT, sur une dizaine de communes, alors que le PTU en comprend 83.

5.4.3 – Le VT comparativement à d'autres réseaux

Le rendement du versement transport est élevé à Toulouse, comparativement à d'autres réseaux. Il constitue le socle essentiel de financement du réseau. Ce niveau peut notamment s'apprécier en comparant le produit du VT au total des charges d'exploitation du réseau, et en produit du VT / habitant.

Selon les données du CERTU, la situation des réseaux était la suivante en 2008 :

	versement transport	charges de l'exploitant	VT / charges de l'exploitant	Produit du VT par habitant du PTU
Lyon	238 414	314 525	75,8%	187,13 €
Lille	175 003	245 574	71,3%	155,58 €
Marseille	124 175	270 421	45,9%	120,06 €
Toulouse	176 304	154 064	114,4%	205,91 €
Bordeaux	122 878	147 104	83,5%	171,91 €
Nantes	108 603	125 374	86,6%	182,61 €
Nice	57 290	104 434	54,9%	110,66 €
Strasbourg	81 108	173 403	46,8%	171,18 €
Montpellier	58 850	72 099	81,6%	142,82 €
Rouen	65 384	78 697	83,1%	158,81 €
Grenoble	77 215	108 352	71,3%	191,50 €
Rennes	80 121	84 884	94,4%	202,45 €
Moyenne	113 779	156 578	72,7%	166,24 €

Le réseau toulousain est le seul à avoir un produit de VT supérieur aux charges d'exploitation (114 %), la moyenne de ces réseaux s'établissant à 73 %. De même le produit du VT / habitant (205,91 €) est le plus élevé de l'échantillon.

5.4.4 - Les recettes commerciales

Les recettes commerciales ont tendance à stagner sur la période la plus récente. Comme les prix toulousains se situent désormais parmi les plus élevés des grands réseaux de province, les marges de progression des tarifs sont réduites pour le SMTC.

La nouvelle politique tarifaire à l'égard du public jeune, très favorable, a certes engendré une augmentation de la fréquentation mais une baisse des recettes de l'ordre de 1, 5 M€.

Enfin, plus d'un voyageur sur trois (34 %) ne payait pas son billet, la gratuité étant totale ou compensée par un tiers. Elle est le plus souvent accordée sans conditions de ressources. Le poids de la gratuité sur l'équilibre de l'exploitation serait de nature à susciter une réflexion sur les modalités de son attribution.

5.4.4.1 - La politique tarifaire

Les principes généraux de la tarification sont restés les mêmes depuis plusieurs années et sont comparables à ce qui se pratique sur la plupart des réseaux :

- une tarification payante divisée en ventes aux tickets et abonnements, ces derniers impliquant un nombre de voyages illimités ;
- une gratuité accordée à certains publics (scolaires, demandeurs d'emplois...), celle-ci étant cependant compensée par un tiers (généralement le département) ;
- une gratuité totale pour d'autres publics (non compensée).

Une tarification spécifique est accordée au public jeune ; elle sera examinée ci-après.

5.4.4.1.1 - La tarification payante

Les principaux tarifs du réseau ont ainsi évolué sur ces dernières années, sachant que les tarifs changent généralement au 01/09 :

Evolution des principaux tarifs

(en euro)	2003	2008	2009	03 à 09	2010	03 à 10
billetterie:						
1 déplacement	1,30	1,40	1,40	7,7%	1,50	15,4%
2 déplacements	2,30	2,50	2,50	8,7%	2,50	8,7%
10 déplacements	10,30	11,70	11,70	13,6%	12,50	21,4%
abonnements:						
31 jours	36,00	37,00	38,40	6,7%	40,80	13,3%
annuel	324,00	336,00	384,00	18,5%	408,00	25,9%

A l'exception de l'abonnement annuel, l'évolution des tarifs a été modérée entre 2003 et 2009, comparée notamment à l'évolution générale des prix à la consommation (+ 11,9 % entre août 2002 et août 2009).

Une augmentation plus forte a été effectuée en 2010 (entre 6 et 7 % selon les tarifs).

Comparé aux autres réseaux, les tarifs toulousains du trafic payant ne faisaient cependant pas ressortir d'écarts notables.

Comparaison des principaux tarifs au 01/01/2011

Réseau	Billet à l'unité	Billet extrait du carnet de tickets	Titre journée	Abonnement hebdomadaire	Abonnement mensuel	Abonnement annuel
Lyon	1,60 €	1,40 €	4,80 €	16,20 €	51,20 €	540,10 €
Lille	1,40 €	1,10 €	4,00 €	13,00 €	48,00 €	503,80 €
Marseille	1,50 €	1,26 €	5,00 €	12,00 €	43,00 €	420,00 €
Toulouse	1,50 €	1,25 €	5,00 €	12,00 €	40,80 €	408,00 €
Bordeaux	1,40 €	1,06 €	4,10 €	10,60 €	38,50 €	378,00 €
Nantes	1,50 €	1,23 €	4,20 €		49,90 €	480,00 €
Nice	1,00 €	1,00 €	4,00 €	15,00 €	40,00 €	320,00 €
Strasbourg	1,40 €	1,22 €	4,00 €		44,00 €	220,00 €
Montpellier	1,40 €	1,18 €	3,50 €	13,50 €	43,00 €	390,00 €
Rouen	1,40 €	1,14 €	4,10 €		46,00 €	366,00 €
Grenoble	1,40 €	1,20 €	4,00 €	13,90 €	45,30 €	453,00 €
Rennes	1,20 €	1,11 €	3,50 €	12,80 €	40,80 €	393,00 €
Moyenne	1,39 €	1,18 €	4,18 €	13,22 €	44,21 €	405,99 €
Toulouse au 01/07/2011	1,60 €	1,27 €	5,20 €	13,00 €	43,20 €	432,00 €

Source : site internet des différents réseaux

Les tarifs toulousains sont, depuis 2010, dans l'ensemble, supérieurs à la moyenne de ces réseaux pour la billetterie traditionnelle (tickets à l'unité, carnets de 10 et titre journée). En revanche, pour les abonnements, les tarifs toulousains sont très proches de la moyenne. L'abonnement annuel était jusqu'en 2009 (336 €) parmi les plus bas de l'échantillon (comparaisons 2008 en annexe), avec un écart de - 15 % par rapport à la moyenne.

Depuis 2010, le prix de cet abonnement a été sensiblement augmenté ; il se situe à peu près à la moyenne des réseaux (408 € contre 406 €). La possibilité de prise en charge d'une partie de ces abonnements par les employeurs a favorisé la décision du SMTC.

D'une façon générale, la grille tarifaire toulousaine n'appelle pas d'observation notable par rapport à ce qui se fait dans les autres réseaux. Cependant, la chambre note qu'une nouvelle augmentation a été votée le 30 mai 2011, avec effet au 1er juillet. Elle varie de 1,6 % (carnet 10 déplacements) à 8,3 % (abonnement hebdomadaire), les abonnements jeunes n'étant pas modifiés.

Avec cette dernière hausse, les prix toulousains se situent désormais parmi les plus élevés des grands réseaux de province. Les marges de progression des tarifs se sont donc réduites pour le SMTC.

5.4.4.1.2 - La gratuité compensée par des tiers

Cette gratuité concerne essentiellement les scolaires dont le transport est à la charge du département. Celui-ci prend à sa charge, depuis de nombreuses années, à raison de deux trajets par jour pour les externes et de deux trajets par semaine pour les pensionnaires, les transports des collégiens et lycéens domiciliés dans le département de la Haute-Garonne qui utilisent les transports urbains.

Le remboursement au SMTC se fait sur la base du tarif carte « 10 déplacements », en fonction des trajets réellement enregistrés.

Les transports urbains de certains publics sociaux sont également pris en charge par le département 31.

Depuis 1995, le département rembourse au SMTC les déplacements sur le réseau urbain par les demandeurs d'emplois et les titulaires du RMI domiciliés dans le département (mais hors du PTU). Cette prise en charge donne lieu à remboursement du département au SMTC sur la base du tarif carte « 10 déplacements » (même mécanisme que pour les scolaires).

A partir de 2009, ces dispositions ont été étendues aux bénéficiaires du RSA.

En 2007, la Région Midi-Pyrénées a mis en place un mécanisme de gratuité des transports pour les demandeurs d'emplois et titulaires du RMI domiciliés en Midi Pyrénées. La collectivité régionale indemnise forfaitairement le SMTC, dans le cadre d'une convention annuelle. Depuis 2008, cette contribution forfaitaire est fixée à 50 000 €.

Ces mécanismes n'appellent pas d'observation.

5.4.4.1.3 - La politique tarifaire au bénéfice des jeunes

A son arrivée en 2008, la nouvelle majorité a souhaité engager un effort particulier vers le public jeune. La volonté était de simplifier la gamme de produits qui leur étaient proposés et de rendre la grille économiquement plus intéressante, avec pour objectif de développer l'utilisation des transports en commun chez ce public.

Le tableau ci-après reprend les tarifs proposés aux jeunes en 2007 qui dans leur composition n'avaient quasiment pas changé depuis 2003, et ceux proposés en 2009, les tarifs n'ayant pas été augmentés en 2010. L'année 2008 constitue une année de transition avec la mise en place d'une partie de la nouvelle grille tarifaire.

Tarification « jeunes » Tisséo

(en euro)	2007	2009
billetterie:		
ticket 10 déplacements loisirs 4-15 ans (valable mercredi, samedi, dim, vacances)	2,10	
ticket 10 déplacements loisirs 16-25 ans	6,70	
tickets 10 déplacements 4-25 ans		4,00
abonnements:		
31 jours 16-25 ans	22,00	
31 jours 4-25 ans		10,00
annuel 4-25 ans		100,00

Source : CRC Midi-Pyrénées, d'après documentation SMTC

Cette nouvelle tarification s'appuie sur un carnet « déplacements » à 4 € (12,50 € en tarif plein), et deux abonnements : mensuel à 10 € (40,80 € en tarif plein) et annuel à 100 € (408 € en tarif plein). L'effort tarifaire est important, avec une réduction d'environ 75 % par rapport au plein tarif.

L'effort consenti en faveur de ce public est également non négligeable au regard de ce qui se pratique dans les autres réseaux. Le tableau ci-après reprend les principales tarifications dont bénéficient les jeunes dans les autres réseaux, étant précisé que la définition du public bénéficiaire peut changer selon les réseaux (limite du tarif à 25 ans ou 26 ans voir 18 ans, tarif spécial pour les très jeunes ou pour les étudiants...).

Tarif jeune, comparaison avec d'autres réseaux

Réseau	Billet extrait du carnet de tickets jeunes	Abonnement mensuel jeunes	Abonnement annuel jeunes	Billet extrait du carnet de tickets étudiants	Abonnement mensuel étudiants	Abonnement annuel étudiants
Lyon	1,22 €	36,30 €	435,60 €	1,22 €	25,60 €	307,20 €
Lille	0,88 €	27,00 €	248,00 €	0,88 €	27,00 €	248,00 €
Marseille	1,01 €	38,00 €	240,00 €	1,01 €	38,00 €	240,00 €
Toulouse	0,40 €	10,00 €	100,00 €	0,40 €	10,00 €	100,00 €
Bordeaux	0,63 €	27,50 €	192,00 €	0,63 €	27,50 €	192,00 €
Nantes	1,23 €	30,80 €	230,00 €	1,23 €	30,80 €	230,00 €
Nice	0,85 €	20,00 €	150,00 €	0,85 €	28,00 €	224,00 €
Strasbourg	1,22 €	22,00 €	220,00 €	1,22 €	22,00 €	220,00 €
Montpellier	1,18 €	32,00 €	230,00 €	1,18 €	32,00 €	230,00 €
Rouen	0,68 €	23,00 €	183,00 €	0,68 €	23,00 €	183,00 €
Grenoble	1,20 €	13,60 €	136,00 €	1,20 €	24,90 €	199,20 €
Rennes	1,11 €	28,40 €	261,00 €	1,11 €	28,40 €	261,00 €
Moyenne	0,97 €	25,72 €	218,80 €	0,97 €	26,43 €	219,53 €

Source : internet, tarifs au 01/01/2011

C'est le réseau toulousain qui accorde les avantages les plus importants à ce public, les tarifs du SMTC étant les plus bas de l'échantillon ci-dessus, tant pour les billets que pour les abonnements.

Globalement les tarifs toulousains au bénéfice des jeunes sont à moins de 50 % de la moyenne de ce qui se pratique dans les réseaux comparables.

Cette nouvelle tarification, moins onéreuse pour ce public, devait nécessairement faire perdre, à trafic constant, des recettes au SMTC, par le jeu direct de la tarification, mais aussi par le nécessaire glissement du trafic qui allait s'opérer de la billettique normale vers les nouveaux abonnements.

Les responsables ont considéré que cette perte pourrait cependant être compensée, d'une part par un accroissement du trafic jeune attiré par cette nouvelle tarification, d'autre part par un relèvement des autres tarifs décidé en 2010.

5.4.4.1.4 L'impact de la nouvelle tarification

Alors que les recettes commerciales augmentaient de 8,5 M€ (+ 16,5 %) entre 2007 et 2008, en raison essentiellement de l'effet année pleine de la ligne B, ces mêmes recettes baissaient de 2,4 M€ de 2008 à 2009. Cette réduction peut être directement reliée à la nouvelle tarification jeune mise en place au 31 août 2009.

En effet, la fréquentation a continué de progresser entre 2008 et 2009, passant de 126,8 millions de voyages à 129,6 millions (+ 2,2 %), la recette moyenne par voyage diminuant quant à elle de 0,482 € à 0,451 € (- 6,4 %).

L'analyse détaillée du trafic et des recettes montre en effet les fluctuations suivantes entre 2007 et 2010 :

Evolution de l'ensemble du trafic et des recettes

	2007	2008	2009	2010	variation 08 à 10	variation en %
voyages:						
voyages billetterie	35 681 218	41 330 261	37 492 329	34 783 394	- 6 546 867	-15,84%
<i>dont tarifs jeunes</i>	4 127 908	5 632 262	5 451 437	4 755 095	- 877 167	-15,57%
voyages abonnements	28 017 110	39 665 180	46 089 443	57 585 328	17 920 148	45,18%
<i>dont abonnements jeunes</i>	16 604 195	22 217 745	26 491 686	35 953 165	13 735 420	61,82%
voy scolaires	7 033 402	8 205 279	8 006 042	7 915 049	- 290 230	-3,54%
voyages totaux	91 463 833	89 200 720	91 587 814	100 283 771	11 083 051	12,42%
dont voyages jeunes:	27 765 505	36 055 286	39 949 165	48 623 309	12 568 023	34,86%
recettes:						
recette billetterie	31 423 648	34 784 433	31 243 126	31 716 886	- 3 067 547	-8,82%
<i>dont tarifs jeunes</i>	1 723 587	2 328 076	2 040 618	1 384 463	- 943 613	-40,53%
recette abonnements	11 079 283	15 289 295	16 750 320	18 348 178	3 058 883	20,01%
<i>dont abonnements jeunes</i>	5 306 296	6 810 011	6 752 085	6 256 266	- 553 745	-8,13%
recette scolaires	5 548 352	6 164 154	6 038 455	6 142 474	- 21 680	-0,35%
autres recettes trafic	3 257 779	3 652 757	3 458 300	3 737 462	84 705	
recettes totales du trafic	51 309 062	59 890 639	57 490 201	59 945 000	54 361	0,09%
dont voyages jeunes:	12 578 235	15 302 241	14 831 158	13 783 203	- 1 519 038	-9,93%

Source : CRC d'après tableaux de bord Tisséo

En 2008, par rapport à 2007, tous les indicateurs de fréquentation (billetterie, abonnements jeunes, autres abonnements et scolaires) ont augmenté, ainsi que les différents postes de recettes.

A partir de 2009, l'effet de la nouvelle tarification se fait sentir, avec une baisse de la fréquentation sur titres, plus que compensée par une augmentation de la fréquentation sur abonnement. L'année 2010, première année pleine des nouveaux tarifs jeunes, permet d'avoir une vision plus exacte de l'effet de la nouvelle tarification, comparée à l'année 2008, dernière année pleine de l'ancienne, les évolutions de trafic étant cependant le résultat d'un ensemble de paramètres qui se combinent.

Par rapport à 2008, pour l'ensemble du trafic, les voyages sur billets ont chuté de 15,8 % (- 6,5 millions), tandis que ceux sur abonnements progressaient de 45 % (+ 18 millions), le solde étant donc positif d'environ 11 millions de voyages. Pour le seul public jeune, la croissance de la fréquentation a été de 12,6 millions de voyages (+ 13,7 millions de voyages sur abonnement, - 1,17 millions autres tarification).

La croissance globale du trafic est donc très largement imputable à ce public. L'objectif affiché de développer l'utilisation des transports publics par les moins de 26 ans a donc été atteint.

L'abonnement jeune (mensuel ou annuel) a en effet connu un succès réel, avec une montée en puissance rapide, avec 26 millions de voyages en 2009 et 36 millions en 2010. Cet abonnement a couvert 34 % du trafic payant en 2010.

Au-delà du report, cette nouvelle tarification a entraîné une augmentation globale de la fréquentation (+ 12 % de 2008 à 2010). En effet, le gain en trafic sur les abonnements (+ 17,9 millions de voyages) a représenté presque le triple de la perte sur le trafic billetterie (- 6,5 millions).

En revanche, l'impact sur la recette a été presque nul, les plus et les moins s'équilibrant (environ 3 M€ de chaque côté).

De même, la fréquentation des scolaires compensés par tiers payants fait apparaître une baisse (- 3,5 % de 2008 à 2010). Certains scolaires utilisent certainement leur abonnement annuel (illimité) au lieu et place de leur carte scolaire. Cela ne change rien pour l'utilisateur qui ne paye pas, mais entraîne une perte de recettes pour le SMTc (non versement de la compensation du conseil général 31).

Ces évolutions de trafic avaient été anticipées par le comité syndical qui, dans sa séance du 8 juin 2009, avait mis en place cette tarification. Entre, d'une part, la perte de recettes liée au glissement des recettes tarifaires vers les abonnements et la baisse de la compensation du département de la Haute-Garonne, d'autre part, la croissance du nombre d'abonnements souscrits, la perte nette de recettes avait été évaluée à 6 M€ HT en année pleine, et à 2 M€ en 2009.

C'est une décision à caractère social qui a donc été prise en connaissance de cause.

La perte globale 2009 (tout type de trafics confondus) aura en définitive été de 2,4 M€, donc supérieure à ce qui avait été prévu. Mais les premiers résultats de 2010 font apparaître un niveau global de recettes du trafic (59,94 M€) qui est à peu près revenu au niveau de 2008 (59,79 M€).

Pour le public jeune, malgré une augmentation de 35 % de la fréquentation entre 2008 et 2010, la recette globale liée à ce public a baissé de 10 % (- 1,5 M€). Le succès de la nouvelle tarification et le fort développement de la fréquentation par cette clientèle n'ont donc pas pour l'instant permis de combler la diminution de recettes liée à la réduction des tarifs.

Par ailleurs, en 2010 ont été décidées des augmentations tarifaires assez conséquentes (à l'exception des tarifs jeunes) qui ont eu un effet sur le niveau des recettes. Cet effet peut être estimé, en année pleine, à 5,7 % (calcul fait à partir de la conversion des différentes lignes de recettes 2010 en valeur « tarifs 2009 »). Cependant, du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle tarification en août seulement, l'effet exact de celle-ci sur la progression des recettes de 2009 à 2010 ne peut être mesuré exactement. Il peut être estimé entre 2 et 2,5 % (prorata temporis), ce qui représente donc un effet « tarif » d'environ 1,2 à 1,5 M€ et un effet « base » (fréquentation) de 1 à 1,3 M€. Sans cette augmentation, le niveau des recettes aurait donc été légèrement supérieur à celui de 2009 mais encore assez loin du niveau de 2008.

Il peut être donc constaté qu'aujourd'hui sous l'effet, à peu près équivalent, d'une part, des augmentations tarifaires décidées en 2010, d'autre part, de l'augmentation de la fréquentation (en partie générée par les nouveaux abonnements), la perte de recettes liée à ces nouveaux abonnements est en partie absorbée.

5.4.4.1.5 -La gratuité totale

Celle-ci a été instaurée essentiellement au bénéfice :

- des demandeurs d'emplois domiciliés dans le PTU,
- des personnes âgées,
- des handicapés,
- de certains autres publics représentant un trafic beaucoup plus marginal (famille des personnels Tisséo, forces de police et de gendarmerie ...).

Ces différentes gratuités ne donnent lieu à aucune compensation par un tiers ; les bénéficiaires doivent cependant généralement acquitter une participation de 7,62 € pour la confection de la « carte clé » (devenue « carte pastel »). Certaines communes, dont Toulouse, prennent à leur charge les frais de confection de cette carte.

Par délibération du 23 octobre 1995, le SMTC a accordé la gratuité pour les demandeurs d'emplois domiciliés dans le périmètre du PTU, âgés de moins de 65 ans et inscrits à l'ANPE (ou en contrat emploi solidarité).

Cette mesure est toujours en vigueur et elle rencontre un succès notable, puisqu'elle représentait en 2009 15,88 millions de voyages sur les 25,46 millions de voyages gratuits effectués, soit 62 % de ceux-ci.

La gratuité pour les handicapés a été accordée par une délibération du 26/02/1974 : les personnes handicapées titulaires de la carte d'invalidité à 80 % résidant dans le périmètre du PTU (de la concession à l'époque) bénéficient, à leur demande, de la gratuité des transports. Cette gratuité représentait en 2009, 1,42 millions de voyages, soit 5,8 % des voyages gratuits.

Pour les personnes âgées, le mécanisme a évolué, depuis sa mise en place en 1972.

- 1972 : gratuité pour les personnes de plus de 65 ans résidant dans les communes du PTU, en dehors de heures de pointe les jours de semaine, sans restriction les dimanches et jours fériés ;
- 1974 : extension du mécanisme aux personnes âgées domiciliées dans le département ;
- 1977 : suppression des conditions d'horaires, liberté d'accès gratuit au réseau à toute heure ;
- 2006 : décision de la ville de Toulouse de prendre en charge les frais de dossier et de confection de la carte (7,62 €).

Ce mécanisme est rapidement devenu très généreux, avec d'abord la suppression de toute restriction horaire, ensuite la suppression de toute participation financière forfaitaire pour les seniors toulousains.

Les communes n'apportent aucune compensation particulière à cette gratuité.

La gratuité des seniors représentait, en 2009, 7,44 millions de voyages, soit 29,2 % de la gratuité.

Une comparaison avec les autres réseaux a pu être faite en ce qui concerne les seniors, cela ayant été plus difficile pour les demandeurs d'emplois (variétés de situations très grandes, impossibilité de déterminer si les gratuités étaient compensées...).

Comparaison des tarifications personnes âgées

Réseau	Billet extrait du carnet de tickets seniors	carnet de 10 tickets normal	écart entre les 2 carnets	Abonnement mensuel seniors	Abonnement annuel seniors	Abonnement annuel normal	écart entre les 2 abonnements
Lyon	1,40 €	1,40 €	0,0%	36,30 €	399,30 €	540,10 €	-26,1%
Lille	0,88 €	1,10 €	-20,0%	27,00 €	246,00 €	503,80 €	-51,2%
Marseille	0,63 €	1,26 €	-50,0%	43,00 €	420,00 €	420,00 €	0,0%
Toulouse	0,00 €	1,25 €		0,00 €	0,00 €	408,00 €	
Bordeaux	1,06 €	1,06 €	0,0%	31,00 €	288,00 €	378,00 €	-23,8%
Nantes	1,23 €	1,23 €	0,0%	27,00 €	270,00 €	480,00 €	-43,8%
Nice	0,85 €	1,00 €	-15,0%	32,00 €	256,00 €	320,00 €	-20,0%
Strasbourg	0,95 €	1,22 €	-22,1%	22,00 €	198,00 €	220,00 €	-10,0%
Montpellier	1,18 €	1,18 €	0,0%		230,00 €	390,00 €	-41,0%
Rouen	0,85 €	1,14 €	-25,4%	23,00 €	276,00 €	366,00 €	-24,6%
Grenoble	0,83 €	1,20 €	-30,8%	24,90 €	199,20 €	453,00 €	-56,0%
Rennes	1,11 €	1,11 €	0,0%	25,00 €	252,00 €	393,00 €	-35,9%
Moyenne	0,91 €	1,18 €	-22,5%	26,47 €	252,88 €	405,99 €	-37,7%

Source : site internet réseaux, situation au 01/01/2011

Il ressort du tableau ci-dessus que seul le réseau toulousain accorde la gratuité totale aux plus de 65 ans.

Les autres réseaux accordent toujours un avantage particulier aux seniors, soit sous la forme de carnets de tickets à prix préférentiels, soit d'abonnements également à prix préférentiel, soit sous les deux formes.

Pour les billets à tarifs préférentiels, l'avantage accordé va de 0 % (Lyon) à - 50 % (Marseille) la moyenne étant à - 22,5 %. Pour les abonnements annuels, la réduction pour les seniors va de 0 % (Marseille) à 56 % (Grenoble), la moyenne s'établissant à - 37,7 %. Certains de ces réseaux accordent ces réductions sous conditions de ressources.

Il apparaît bien dès lors que, depuis de nombreuses années, le réseau toulousain fait à l'égard des plus de 65 ans un effort tarifaire particulier qui ne se retrouve pas ailleurs.

D'autres gratuités ont été instaurées ; elles représentent toutefois une part beaucoup plus marginale du trafic : personnel Tisséo et leurs familles, forces de police (135 titres nominatifs gratuits aux adjoints de sécurité et 135 titres non nominatifs aux fonctionnaires assurant la sécurité du métro) et de gendarmerie (160 titres gratuits non nominatifs) qui s'engagent en contrepartie à exercer une surveillance à bord des véhicules (obligation de voyager en tenue afin de bénéficier de la gratuité).

Compte tenu d'une recette moyenne par voyage payant de 0,61 € (58,44 M€/95 851 746 voyages payants), le coût de la gratuité s'établit en 2009, à fréquentation constante, c'est-à-dire étant supposé que la suppression de cette gratuité n'entraînerait pas une baisse de la fréquentation de ce type d'utilisateurs, à :

$$[34\,619\,167 \text{ voyages}] \times [0,610 \text{ € de recette unitaire moyenne}] = 21,11 \text{ M€}.$$

Les différents mécanismes de gratuité mis en place par le SMTC ne sont par ailleurs assortis d'aucune condition de revenu pour en bénéficier. Ceci peut surprendre au regard des conditions faites à d'autres publics qui ne bénéficient pas nécessairement du pouvoir d'achat des publics visés ci-avant et qui néanmoins sont tenus d'acquitter, à un degré plus ou moins élevé, une participation pour accéder aux transports (étudiants, actifs à faible revenu...).

La question du maintien d'une gratuité totale sans conditions de ressources mérite donc d'être posée.

Par ailleurs, ce type de mesure à caractère social devrait relever de la compétence des collectivités ayant en charge l'aide sociale (CCAS, département...). En effet, il n'est pas dans les compétences du SMTC, établissement régi par le principe de spécialité, de financer des politiques sociales. Il appartient aux collectivités compétentes en la matière, à l'instar de ce qui se pratique d'ailleurs sur d'autres réseaux urbains, de fixer le niveau d'aide qu'elles estiment devoir accorder, en fonction de critères qui leur sont propres. C'est d'ailleurs ce que fait déjà le conseil général de la Haute-Garonne pour les titulaires du RMI et demandeurs d'emplois domiciliés hors du PTU, cette collectivité indemnisant le SMTC pour la gratuité accordée à ce public.

Enfin, la montée en puissance du métro conduit, aux heures de pointe, à des saturations ponctuelles du réseau, avec des clients restant à quai. Dès lors il peut se poser la question de l'opportunité du maintien de la gratuité pour ces publics sur toutes les plages horaires.

La chambre ne peut donc qu'inviter le SMTC à engager un débat sur les conditions du maintien de ces différents mécanismes de gratuité.

Elle prend cependant acte de l'engagement prochain d'une réflexion sur les conditions d'accès à la gratuité, celles-ci pouvant prendre la forme d'une tarification « solidaire » prenant en compte les ressources des usagers.

5.4.4.2 - Evolution des produits commerciaux

5.4.4.2.1 - Evolution globale

Les produits commerciaux annuels intègrent les produits de la vente de la billetterie (billetterie proprement dite et abonnements), les compensations tarifaires versées par d'autres organismes (département pour les transports scolaires, Rmistes, demandeurs d'emplois...), ainsi que des produits annexes (recettes publicitaires, locations diverses...).

Evolution des différentes catégories de produits (données 2010 provisoires) :

Recettes commerciales (K€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var 03/09
Recettes billetterie payante	29 073	32 280	33 535	34 933	43 358	51 181	49 085	50 459	69%
dont billetterie	26 388	29 080	25 790	26 249	31 424	34 784	31 243	31 717	20%
dont abonnements	2 222	2 608	7 197	8 007	11 079	15 289	16 750	18 348	634%
total tiers payants	6 146	6 823	6 997	7 375	8 143	8 913	8 593	8 708	40%
dont scolaires	4 254	4 633	4 701	5 082	5 548	6 164	6 038	6 151	42%
dont RMistes et demandeurs d'emploi	1 892	2 189	2 296	2 291	2 583	2 734	2 541	253	34%
total trafic	35 219	39 103	40 532	42 308	51 500	60 095	57 678	58 786	64%
<i>Sces occasionnels</i>				176	453	982	763		
Total Transport :	35 219	39 103	40 532	42 484	51 953	61 077	58 441		64%
total recettes annexes	2 141	2 394	2 493	2 579	2 876	3 370	3 495	3 107	63%
dont publicité	1 890	2 122	2 201	2 196	2 525	2 813	2 589	2 165	37%
total recettes commerciales	37 360	41 497	43 024	45 063	54 828	64 446	61 936	62 875	66%

Source : CRC Midi-Pyrénées d'après comptes administratifs régie et tableaux de bord régie

Les recettes du trafic (billetterie, abonnements, tiers payants) ont augmenté de 64 % entre 2003 et 2009, dont 69 % pour le trafic payant à la charge de l'utilisateur. Cette hausse est assez sensible à partir de 2007, sous l'effet de l'ouverture de la ligne B et de la progression de la fréquentation qui en a résulté.

Les « tiers payants » représentaient 15 % des recettes du trafic en 2009, contre 17,5 % en 2003 (évolution beaucoup plus rapide du trafic payant que du trafic bénéficiant du paiement par un tiers). Ce public est essentiellement constitué par les scolaires (10,5 %) et les Rmistes (et RSA) et demandeurs d'emploi (4,5 %), dont le coût du transport est pris en charge par le département. Le fonctionnement de cette prise en charge, s'appuyant notamment sur la validation et l'enregistrement de chaque déplacement, n'appelle pas d'observation.

Quant aux recettes du trafic payant (85 % des recettes du trafic), elles se ventilaient, en 2009, environ à raison d'1/3 pour les abonnements et 2/3 pour la billetterie.

Pour la billetterie, en termes de recettes, les tickets « 10 déplacements » ont un poids prépondérant. Pour les abonnements, les abonnements « 31 jours » représentent l'essentiel, avec désormais, le niveau élevé des abonnements « 31 jours 4-25 ans », correspondant à la nouvelle tarification jeune mise en place en 2009.

Ces données relatives aux recettes encaissées chaque année doivent cependant être croisées avec les statistiques de fréquentation, celles-ci intégrant également les gratuités qui, bien entendu, n'apparaissent pas dans les données financières, ainsi que les abonnements générant un nombre de déplacements illimités.

Le tableau ci-après reprend cette ventilation pour les validations et les recettes par type de tarification, ceci n'étant cependant qu'indicatif, les recettes d'un exercice ne correspondant pas exactement aux voyages effectués (décalage entre l'achat du titre et son utilisation) :

Validations et recettes par catégorie tarifaire

	2007	2007	2008	2008	2009	2009	prévisions	2010
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
voyages payants	63 698 328	60,2%	80 995 441	63,6%	83 580 329	64,1%	92 391 805	65,4%
dont billetterie	35 681 218	33,7%	41 330 261	32,5%	37 490 456	28,7%	34 351 851	24,3%
recette billetterie	31 423 648	61,2%	34 782 460	58,1%	31 677 629	55,1%	32 646 000	54,5%
dont abonnements	28 017 118	26,5%	39 665 180	31,1%	46 089 873	35,3%	57 154 892	40,4%
recette abonnements	11 079 283	21,6%	15 291 334	25,5%	16 315 817	28,4%	17 435 000	29,1%
voyages compensés								
par tiers payants:	11 428 268	10,8%	13 149 524	10,3%	12 271 417	9,4%	13 065 699	9,2%
recette tiers payants	8 131 331	15,8%	8 898 403	14,9%	8 592 687	14,9%	8 714 000	14,5%
voyages gratuits	30 718 734	29,0%	33 193 816	26,1%	34 619 167	26,5%	35 915 024	25,4%
validations totales	105 845 330		127 338 781		130 470 913		141 372 528	
recette totale trafic	51 309 062		59 890 639		57 490 201		59 945 000	

Source : comptabilité analytique Tisséo

Les voyages payés par la clientèle représentent entre 60 et 64 % des voyages totaux, ce pourcentage progressant sur ces trois années et dépassant les 65 % en 2010. Alors qu'en 2007 le nombre de voyages était plus important en billetterie (33,7 % du total) qu'en abonnement (26,5 %), en 2009 la part des abonnements est devenue plus importante (respectivement 35 % et 29% de l'ensemble). Les nouveaux abonnements jeunes ont en effet pris la place d'une partie de la billetterie, cette tendance s'accroissant en 2010 (40 % et 24 %). De même, la prise en charge d'une partie des abonnements par les employeurs rencontre de plus en plus de succès et incite les salariés à recourir à cette formule.

En termes de recettes, le poids de la billetterie reste prépondérant : 55 % des recettes commerciales contre 28 % pour les abonnements.

La gratuité totale représente plus du quart du total des voyages effectués (26 % en 2009), cette part ayant cependant tendance à baisser, la progression du nombre de déplacements gratuits (+ 17 % en quatre ans) étant moins rapide que celle des payants (+ 45 %).

La part de la gratuité compensée est en diminution, à environ 10 % du trafic en 2009, la part des recettes correspondantes s'établissant à 15 % des recettes totales du trafic.

En 2010, il peut donc être constaté que le trafic se répartissait en trois parts :

- un voyageur sur quatre (25 %) payait un billet (1,05 € en moyenne) essentiellement en billets à l'unité ou carnet de 10, mais il apportait plus de la moitié de la recette du trafic (54 %) ;
- plus d'un voyageur sur trois (41 %) payait un tarif très réduit (0,32 €) par voyage effectué par le jeu des abonnements. Il est à noter, au sein des abonnements, le poids particulièrement important des nouveaux abonnements jeunes (62 % des voyages effectués en 2010 avec un abonnement) dans ce trafic qui, par leur formule particulièrement attractive, « tirent » vers le bas la recette moyenne : 0,17 € de recette moyenne par voyage pour les abonnements « jeunes », contre 0,56 € pour l'ensemble des autres abonnements.
- plus d'un voyageur sur trois (34 %) ne payait pas son billet, la gratuité étant totale ou compensée par un tiers.

Par ailleurs, les usagers se répartissaient en deux parties à peu près égales, entre d'une part ceux acquittant un plein tarif (tickets ou abonnement), essentiellement constitué des actifs de 25 à 65 ans, d'autre part ceux bénéficiant de tarifs très bas (public jeune) ou de gratuité.

5.4.4.2.2 - Evolution de la recette unitaire par déplacement ou voyage

Evolution de la recette unitaire par déplacement

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	variation
recettes du									03 à 09
trafic (en milliers d'€)	35 219	39 103	40 532	42 484	51 953	61 077	58 441	59 945	65,9%
déplats (en milliers)	60 226	66 494	68 449	67 498	77 445	91 854	93 744	?	55,7%
validat° (en milliers)	80 008	87 567	90 097	88 660	105 477	126 814	129 600	141 373	62,0%
recette/déplat (en €)	0,585	0,588	0,592	0,629	0,671	0,665	0,623	?	6,6%
recette/ validat° (en €)	0,440	0,447	0,450	0,479	0,493	0,482	0,451	0,424	2,4%

Source : comptabilité analytique Tisséo

La recette unitaire par validation est restée à peu près stable entre 2003 (0,44 €) et 2009 (0,45 €), la recette par déplacement augmentant légèrement. Ceci résulte automatiquement de la progression plus rapide des validations que des déplacements, ce mouvement étant lui-même lié à l'augmentation du taux de correspondance avec l'ouverture de la ligne B.

A l'intérieur de la période, on observe cependant une croissance jusqu'en 2007, une baisse ensuite en 2008 et 2009. Cette diminution est à relier aux nouvelles tarifications mises en place au bénéfice des jeunes notamment à partir de 2008. L'augmentation de la recette n'a donc pas suivi celle de la fréquentation.

Pour 2010, alors que la fréquentation (nombre de validations) augmentait de 9 %, la recette globale, dans le même temps, ne progressait que de 2,6 %, la hausse de la fréquentation se situant essentiellement sur les abonnements et notamment les abonnements jeunes.

Le mouvement de baisse de la recette unitaire s'est donc accentué en 2010, celle-ci ayant diminué de 6 % par rapport à 2009. Elle se situait d'ailleurs à un niveau inférieur à celui de 2003.

Par rapport à d'autres grands réseaux de province, la recette moyenne par voyage apparaissait en 2008 (dernières données CERTU) plutôt faible, en raison notamment de l'impact de la gratuité, des premiers effets de la tarification jeune et du niveau global des autres tarifs qui n'avaient pas encore été relevés :

Données comparatives 2008

	voyages totaux	dont voyages gratuits	proport° gratuit	total des produits	dont recettes tarifaires	recettes / voyages totaux		recettes / voyages payants	
Lyon	388 921	7 416	1,9%	314 525	150 512	0,387	9	0,395	11
Lille	144 800		0,0%	245 574	91 111	0,629	1	0,629	2
Marseille	157 435	39 578	25,1%	270 421	72 563	0,461	4	0,616	4
Toulouse	127 339	46 343	36,4%	154 064	50 045	0,393	8	0,618	3
Bordeaux	90 291	10 671	11,8%	147 104	38 919	0,431	5	0,489	7
Nantes	112 793	15 059	13,4%	125 374	37 317	0,331	12	0,382	12
Nice	53 655	7 271	13,6%	104 434	32 440	0,605	2	0,699	1
Strasbourg	93 900	13 781	14,7%	173 403	38 183	0,407	7	0,477	8
Montpellier	65 571	3 964	6,0%	72 099	27 793	0,424	6	0,451	10
Rouen	42 672	6 411	15,0%	78 697	19 978	0,468	3	0,551	5
Grenoble	76 580	16 406	21,4%	108 352	27 312	0,357	11	0,454	9
Rennes	67 402	15 309	22,7%	84 884	25 899	0,384	10	0,497	6
Moyenne	118 447	16 564	14,0%	156 578	51 006	0,431		0,501	

Source : CERTU

Selon ce tableau, pour la recette unitaire par voyage, Toulouse se situe en 8ème position (sur 12) avec 0,393 €, soit une recette un peu inférieure à la moyenne. Cependant, à partir des éléments comptables de Tisséo, la recette moyenne s'établissait à 0,482 € en 2008 (tableau précédent) ; ce chiffre placerait alors Toulouse en 3ème position.

5.4.4.2.3 - Couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales

Le taux de couverture des charges d'exploitation du réseau par ses recettes commerciales (recettes tarifaires, compensations versées par les tiers, recettes annexes dont la publicité) constitue un indicateur habituel de la mesure de la performance d'un réseau.

Taux de couverture des charges

(en milliers d'€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003 à 2009
	(semvat)	(semvat)	(connex)					
total charg d'exploitat°	92 343	108 420	114 583	120 530	136 447	155 579	164 362	78,0%
recettes commerciales	37 360	41 498	43 024	45 063	54 828	64 446	61 936	65,8%
taux de couverture	40,5%	38,3%	37,5%	37,4%	40,2%	41,4%	37,7%	
restant à charge SMTc	54 983	66 922	71 559	75 467	81 619	91 133	102 426	86,3%

Source : CRC d'après comptabilité analytique Tisséo

Le taux de couverture des charges d'exploitation du réseau par ses recettes commerciales s'est maintenu à environ 40 % de 2003 à 2008. Il s'est dégradé d'environ 10 % en 2009 en raison de l'effet combiné d'une augmentation des dépenses d'exploitation de + 5,6 %, phénomène installé depuis plusieurs années, et d'une baisse des recettes commerciales (- 4 %), événement nouveau essentiellement lié à la nouvelle politique tarifaire. La dégradation devrait continuer en 2010, avec une quasi stagnation des recettes commerciales, face à une progression régulière des charges (non connues exactement à l'achèvement du contrôle).

Il peut par ailleurs être constaté que la part des charges d'exploitation non couvertes par les recettes commerciales s'est accru de 86 %, alors que la progression des charges était de 78 %. Toute augmentation des charges d'exploitation n'est en effet que partiellement couverte par celle des produits commerciaux.

Comparé aux autres réseaux, le taux de couverture toulousain est plutôt faible, en dessous de la moyenne des 12 réseaux retenus, se situant au 7^{ème} rang de ceux-ci :

Taux de couverture pour 2009 selon données UTP:

Lyon	50,5%
Lille	41,2%
Marseille	47,7%
Toulouse	38,6%
Bordeaux	28,4%
Nantes	36,6%
Nice	33,6%
Strasbourg	51,9%
Montpellier	57,8%
Rouen	29,3%
Grenoble	34,3%
Rennes	40,9%
Moyenne	40,9%

Le même taux de couverture déterminé par mode de transport montre que, pour le métro, la couverture des charges de l'exploitant était presque assurée en 2008 par l'ensemble des recettes commerciales (0,51 / 0,55 par voyage), ce ratio se dégradant en 2009. Pour les bus, la recette commerciale par voyage ne couvrait qu'environ 20 % des coûts d'exploitation.

Taux de couverture selon mode de transport :

	2007	2008	2009
recette moyenne du trafic / voyage	0,49	0,48	0,45
recettes commerciales totales / voyage	0,52	0,51	0,48
Bus : coût moyen / voy	1,96	2,28	2,39
Métro : coût moyen / voy	0,60	0,55	0,58
total: Coût moyen / voy	1,39	1,30	1,32

Source : CRC d'après comptabilité analytique Tisséo

Une approche globale reprenant la totalité des coûts (charges d'exploitation du réseau, charges de fonctionnement du SMTC et amortissement de l'investissement) révèle, en 2009, un taux de couverture global de 17,8 % (61,245 M€ de recettes commerciales / 343,765 M€ de charges totales).

Conclusion sur la politique tarifaire :

Progressivement, la structure des recettes commerciales du SMTC s'est modifiée, sous l'effet des évolutions tarifaires. Le choix de faire bénéficier le public jeune de tarifs très attractifs a favorisé l'utilisation des transports en commun par ce public, cette hausse de fréquentation n'ayant cependant qu'un faible impact sur les recettes globales. Cette décision, combinée au maintien d'un niveau élevé de gratuité, conduit à un niveau de recettes tarifaires relativement bas par rapport aux autres réseaux.

Ceci a été partiellement compensé par un sensible relèvement des tarifs autres que les tarifs jeune. Ces autres usagers, constitués essentiellement par un public actif de la tranche d'âge 25 ans-65 ans, soit environ 51 % des déplacements de 2010, supportent alors une partie du coût des mesures à caractère social par ailleurs consenties.

Les décisions d'augmentation tarifaire de 2010 et 2011 accentuent ce mouvement et réduisent les marges de manœuvre du SMTC en matière de tarifs.

5.4.5 - Les participations des collectivités au fonctionnement du service

Le gel, depuis 2007 et nonobstant une formule d'indexation, des participations des collectivités adhérentes, combinée avec la possibilité pour l'un des membres de s'opposer à toute augmentation, constitue un fort risque dans le fonctionnement du SMTC.

Participations reçues des collectivités

en milliers d'€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
département 31	27 811	28 701	29 691	21 563			
CAGT, CUGT	27 811	28 701	29 691	30 805	31 868	39 767	80 000
SICOVAL	728	752	778	807	835	1 063	893
SITPRT	1 352	891	921	956	989	1 023	1 058
Etat, UE, autres...	3 681	451	3 605	202	5 123	1 508	936
total reçu	61 383	59 496	64 686	54 333	38 815	43 361	82 887

Source : comptes administratifs du SMTC

Jusqu'en 2006, dernière année d'adhésion du département de la Haute-Garonne au SMTC, la répartition des participations des collectivités était fixée par les statuts :

- département : 48,105 %,
- CAGT : 48,105 %,
- SITPRT : 2,53 %,
- SICOVAL : 1,26 %.

Cette clé de répartition était valable pour les charges de fonctionnement, mais également pour les contributions aux dépenses « d'extension du réseau », mises en place avec le lancement de la ligne B. Les statuts ne prévoyaient aucun plafond aux participations des collectivités membres. Ces dispositions ont été mises en œuvre pour la dernière fois dans les budgets 2005 et 2006, la contribution du département 31 n'ayant cependant pas été versée en totalité sur ce dernier exercice.

Après le retrait du département, les statuts ont été modifiés en 2007, l'article 14 fixant le nouveau cadre de la répartition des financements entre collectivités adhérentes. Cet avenant fige les participations des trois collectivités restantes à leur niveau de 2006. Elles fluctueront seulement en fonction d'une formule d'indexation assise sur l'évolution cumulée de la population de l'agglomération et celle de l'indice du coût de la construction. Toute contribution supplémentaire doit être décidée sur délibération expresse adoptée à l'unanimité. Selon les informations communiquées en réponse aux observations provisoires de la chambre, ces dispositions ont été prises afin notamment de protéger les intérêts des deux « petites » collectivités membres.

Avec le retrait du département 31 et la suppression de 48 % des participations que ce départ a entraîné, les trois collectivités restantes n'ont pas fait le choix de compenser cette perte par une augmentation de leur propre participation, mais celui au contraire de figer ce qu'elles versaient auparavant.

Pour les budgets 2009 et 2010, des contributions supplémentaires se sont avérées nécessaires à l'équilibre. L'unanimité requise pour mettre en place celles-ci n'a pu être trouvée, l'opposition de l'une des collectivités (SICOVAL) à cette nouvelle contribution étant en fait une façon d'exprimer son désaccord sur les projets d'extension du réseau. En pratique, la CUGT a décidé, seule, de doubler sa contribution.

Ce gel des participations des collectivités adhérentes, combinée avec la possibilité pour l'un des membres de s'opposer à toute augmentation, constitue un risque dans le fonctionnement du SMTC. Un contentieux sur ce point est d'ailleurs pendant devant le tribunal administratif de Toulouse.

La participation des collectivités constitue en effet la seule variable d'ajustement des ressources budgétaires, le syndicat ne pouvant agir sur le VT et très peu sur les recettes commerciales.

Le cadre actuel fixant le financement par les collectivités peut, chaque année, bloquer le syndicat dans ses engagements budgétaires ; sur le plus long terme, il constitue un frein à la mise en place d'une véritable gestion prospective.

La chambre prend acte de l'engagement exprimé par le président de la CUGT, d'augmenter la contribution de cette dernière collectivité « de 10 M€ chaque année ».

5.4.6 - Perspectives d'avenir

En 2009, les produits du SMTC se répartissaient en raison de 19,7 % pour les produits commerciaux, 54,3 % pour le versement transport et 25,6 % pour les contributions des collectivités, la seule CUGT acquittant 96,5 % de cette dernière participation.

Compte tenu du fait qu'une partie de la tarification est prise en charge par des collectivités locales (gratuité compensée), le coût du service a été supporté par l'utilisateur à hauteur de 17 %, et donc par les contribuables à hauteur de 83 %. Pour ces derniers, les entreprises en acquittent l'essentiel avec le versement transport (plus de la moitié des financements) et la fiscalité locale (TP puis CET, taxes foncières) alimentant les budgets des intercommunalités adhérentes.

A l'avenir, la part à la charge des contribuables ne devrait pas diminuer. En effet, toute augmentation de l'offre de transport, notamment par extension du réseau, entraîne une progression des coûts supérieure à celle des produits générés par cette extension. Ainsi, l'examen des données chiffrées des années 2003 et 2009 montre que, malgré une augmentation des coûts (66 %) dans des proportions à peu près comparables à celle des recettes commerciales (61 %), la progression en valeur absolue de ces dernières a été cinq fois moins importante que celle des premiers :

(milliers d'€)	2003	2009	variation en volume	variations en %
produits commerciaux (smtc + régie)	39 661	63 801	24 140	60,9%
Versement transport	128 648	176 531	47 883	37,2%
Subventions	61 384	82 877	21 493	35,0%
dépenses totales	201 009	334 036	133 027	66,2%

Source : CRC d'après CA SMTC

Entre 2003 et 2009, les charges totales annuelles du service (avec amortissements) ont augmenté de 133 M€, soit + 66 %. Dans le même temps, les recettes du trafic ont crû dans des proportions comparables (+ 61 %), mais pour 24 M€ seulement. Dès lors, c'est bien la fiscalité (versement transport et subventions des collectivités) qui est venue couvrir pour le surplus les coûts supplémentaires (+ 69,4 M€).

Le budget du SMTC subit des contraintes importantes, en termes de charges :

- croissance des charges d'exploitation,
- croissance des dotations aux amortissements,
- frais financiers.

Mais aussi en termes de produits :

- fort ralentissement de la hausse du produit du VT sur les deux dernières années,
- hausse des produits commerciaux ralentie par la politique tarifaire (notamment le nouveau tarif jeunes)
- part de la gratuité qui limite les effets de la hausse des tarifs.

Dès lors, pour maintenir les équilibres, la participation des collectivités locales restera la seule variable d'ajustement, pondérée cependant par le relèvement du taux du VT décidé en mars 2011.

La part des dépenses de fonctionnement (SMTC + EPIC) que les collectivités locales devront financer peut ainsi être chiffrée à partir de 2011 :

Financement du SMTC : projection

(en milliers d'€)	variatio annuel	2011	2012	2013	2014	2015
dépenses d'expl du réseau	6%	190 000	201 400	213 484	226 293	239 871
frais financiers		55 500	50 755	48 757	46 752	44 738
nouveaux frais fin		-	800	1 300	1 800	2 400
autres charges SMTC	3%	41 000	42 230	43 497	44 802	46 146
dotation aux amortt		97 600	97 600	97 600	97 600	97 600
dotation nouvelle				3 000	11 000	18 000
total à financer		384 100	392 785	407 638	428 247	448 754
pour mémoire:						
annuité en K hors nouvelle dette		42 761	49 943	50 135	50 337	52 046
CAF nette		54 839	47 657	47 465	47 263	45 554
hypothèse haute:						
recettes commerciales	6%	70 000	74 200	78 652	83 371	88 373
versement transport	3,0%	190 000	195 700	201 571	207 618	213 847
amortisst subventions		13 610	16 100	18 200	20 300	22 400
reste à financer		110 490	106 785	109 215	116 958	124 134
Hypothèse basse						
recettes commerciales	4%	67 600	70 304	73 116	76 041	79 082
versement transport	2%	185 000	188 700	192 474	196 323	200 250
amortisst subventions		13 610	16 100	18 200	20 300	22 400
reste à financer		117 890	117 681	123 848	135 583	147 022

Source : CRC d'après CA SMTC et ébauches budgets SMTC et EPIC

La projection a été faite afin de couvrir les dépenses de fonctionnement prévisibles (dont la dotation aux amortissements). Dans le scénario ci-dessus, l'autofinancement net des investissements se situe chaque année entre 40 et 50 M€, avant prise en compte des annuités en capital afférentes à une nouvelle dette.

En ce qui concerne les recettes commerciales et le produit du versement transport, deux hypothèses d'évolution ont été retenues, les autres postes étant affectés d'une plus grande rigidité.

Le choix a en effet été fait de retenir dans ce calcul la dotation aux amortissements, celle-ci constituant une dépense obligatoire qui doit être couverte par des ressources budgétaires de la section de fonctionnement. Par parallélisme, il a été intégré en recettes l'amortissement des subventions d'investissement. L'excédent de dotations aux amortissements sur l'annuité en capital (environ 54 M€ en 2011) devrait constituer la CAF nette. Le niveau d'endettement du SMTTC rend par ailleurs nécessaire un recours plus important à l'autofinancement des investissements futurs, autofinancement qui était très faible jusque là.

A partir de 2011, avec l'augmentation de la dotation aux amortissements et celle des frais d'exploitation (effet ligne E), non couverte par celle des recettes du réseau et du versement transport, le reste à financer par les collectivités devrait se situer à environ 120 M€, au minimum à 100-110 M€ si la conjoncture est meilleure (meilleur rendement du VT, augmentation des bases ou des taux de la fiscalité et des recettes commerciales). Ce besoin de financement ne pourra bien entendu être couvert que par les participations des collectivités locales membres, sous déduction des autres subventions que reçoit le SMTTC : contributions spécifiques de l'Europe, de la Région ou de l'Etat. Ces ressources étaient cependant marginales dans le passé.

Ce niveau de participation devrait d'ailleurs progresser dans les années à venir, sauf à assister à un redémarrage du rendement du VT sur les bases antérieures (+6,5 % par an), les dépenses étant quant à elle affectées d'une forte rigidité. En hypothèse haute (recette commerciale + 6% par an et VT + 3% par an, hors hausse éventuelle du taux), le besoin de financement de la section d'exploitation devrait se situer à environ 125 M€ en 2015. En hypothèse basse (recettes commerciales + 4 % par an et VT + 2 % par an), ce même besoin serait à environ 150 M€, c'est-à-dire à peu près au double de la participation 2010 des trois collectivités (83 M€).

Mais il peut être raisonnablement considéré qu'à l'horizon 2015 la participation des collectivités devra se situer entre 120 et 150 M€, hors subventions exceptionnelles que les collectivités décideraient de mettre en place pour autofinancer une part des dépenses d'extension du réseau.

Le cadre actuel des statuts ne permet pas de répondre de façon certaine à cet impératif de financement.

La chambre régionale des comptes tient donc à appeler l'attention des collectivités sur la nécessité pour celles-ci de mettre en place un nouveau pacte financier. Cette stratégie financière doit inclure une réflexion sur la tarification, notamment sur la gratuité et la fixation d'un cadre pour les participations des collectivités, sans pour autant négliger la nécessité, impérieuse, de contenir les coûts.

6 - LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

Jusqu'en 2007, le niveau des investissements a été très élevé, notamment par rapport à la période précédente, (247 M€ de moyenne annuelle de dépenses d'équipement entre 2002 et 2007). Le rythme a diminué ensuite mais est resté soutenu avec la construction de l'essentiel de la ligne E sur les années 2007-2010.

En cumulé sur ces neuf années, des investissements significatifs ont été achevés pour un total de 1,7 Md€, dont 1,1 Md€ pour la seule réalisation de la ligne B.

En contrepartie, la capacité du SMTC à dégager une épargne nette propre, permettant de financer des dépenses d'équipement, tend à se dégrader. Ainsi, sur les trois dernières années 2007, 2008 et 2009, le dégagement d'une CAF nette n'a été imputable qu'à des produits exceptionnels.

Le SMTC a dû également recourir à une technique comptable dérogatoire qui l'a conduit à financer les dotations aux amortissements par des ressources d'investissement et non d'exploitation.

Enfin, la réalisation d'investissements importants sur la période, combinée à une quasi absence d'autofinancement, a conduit à augmenter fortement l'endettement du syndicat entre 2003 et 2010.

6.1 - Les investissements réalisés

6.1.1 - Bilan des investissements réalisés depuis 2002

Depuis 2002, les dépenses d'investissement du SMTC ont été marquées par quatre opérations importantes, dont l'une (ligne B) est majeure. Par ordre chronologique :

- le prolongement de la ligne A jusqu'à Balma Gramont (mise en service fin 2003) ;
- la construction de la ligne B (mise en service le 30 juin 2007) ;
- la reconstruction du centre d'exploitation de Langlade (2008) ;
- la construction de la ligne E (mise en service en novembre 2010).

Deux lignes de bus ont été aussi réalisées en site propre (BSP), opérations d'un budget plus limité, mais importantes en termes de restructuration du réseau.

En masses financières, c'est la ligne B qui constitue l'opération la plus importante (1 239 M€), suivie de la ligne E (239 M€) et du prolongement de la ligne A (210 M€). Ces montants incluent le matériel roulant spécifique acquis dans le cadre de l'engagement de l'opération (rames de métro et de tramway).

L'essentiel des investissements est réalisé dans le cadre de conventions de mandat conclues avec une société d'économie mixte, la « Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine » (SMAT).

Le poids de l'effort d'investissement (1,7 Md€ sur neuf ans) peut être mesuré en le rapportant au montant de l'actif brut immobilisé du SMTC : 2,384 Md€ au 31 décembre 2009 (source : état de l'actif). Ces huit années ont donc vu la création de 68,5 % de l'actif du syndicat (en euros courants).

Il place le SMTC, tout au moins sur cette période, parmi les premiers investisseurs publics (collectivités locales) du pays.

Le tableau en annexe 3 reprend les principaux investissements conduits depuis 2002.

6.1.2 - Bilan de certaines opérations terminées

6.1.2.1 - Prolongement ligne A et construction ligne B

Début 2011 un bilan définitif peut être effectué du coût de la construction du prolongement de la ligne A d'une part, de la ligne B d'autre part, ces coûts incluant les études, la maîtrise d'œuvre, le génie civil, le système VAL et les rames achetées dans le cadre de chacune des opérations. Au vu des éléments de la comptabilité de l'ordonnateur (état de l'actif immobilisé au 31/12/2010), les coûts totaux suivants ressortent (valeurs HT) :

- prolongement de la ligne A : 210,215 M€
- ligne B : 1 239,26 M€

Par rapport aux enveloppes qui avaient été fixées à la SMAT, le coût de la ligne A n'est pas trop éloigné de l'enveloppe initiale (196 M€, portée à 203,4 M€ en 2003, valeur janvier 2000), mais l'est davantage pour la ligne B (estimée à 1024 M€ en novembre 2003, valeur janvier 2000).

En valeur janvier 2000, le coût du prolongement de la ligne A, entre début 2001 et 2005, a augmenté de 5,1 %, celui de la ligne B, entre 2001 et l'achèvement fin 2007, de 8,6 %. Les révisions opérées sur le projet initial ont essentiellement concerné, pour le prolongement de la ligne A, le redimensionnement à 52 mètres des trois nouvelles stations (initialement prévues à 26 mètres), et pour la ligne B : des achats complémentaires de rames, l'extension du garage atelier, une installation d'un système de vidéo surveillance, l'adaptation des matériels de billettique, et d'une façon générale, les diverses mesures d'accompagnement de ces opérations de construction.

Le coût définitif de la ligne B acquitté ressort au 31 décembre 2010, en valeur projet, c'est-à-dire avant actualisation / révision, à 1 117,26 M€.

Compte tenu de la complexité de ces opérations et de la durée de leur réalisation, de telles évolutions ne paraissent pas critiquables.

6.1.2.2 -Le centre d'exploitation et de maintenance de Langlade

Le centre de Langlade a été totalement détruit par l'explosion de l'usine AZF, le 21 septembre 2001. Des solutions de relogement ont été trouvées après l'accident industriel, tant pour les services administratifs que techniques, que pour le stockage et la maintenance des bus. Les locations et autres frais de relogement ont été pris en charge par la société Total et ses assureurs.

Les indemnités versées par l'assureur du SMTC, et par Total ont couvert ces frais mais également d'autres coûts : indemnisation des dommages causés aux salariés, destruction des bus et autres matériels, pertes d'exploitation, dommages sur le métro, et bien sûr le coût de reconstruction des bâtiments détruits.....

Le SMTC a perçu au total 47,21 M€ d'indemnités.

Les bâtiments de Langlade ont été totalement reconstruits, pour des surfaces plus importantes, avec davantage de fonctionnalité et de modernité. Ils sont entrés en service en 2008. Le coût de reconstruction du centre est de 56,33 M€.

Les indemnités afférentes aux bâtiments (frais de démolition, de surveillance du site, de dépollution des sols, d'honoraires divers, de travaux, de rachat de matériels et outillages) se sont élevées à 34,14 M€. Les indemnisations reçues ont été établies sur une base plutôt avantageuse pour le SMTC, celui-ci ayant en effet choisi, peu de temps avant le sinistre, d'assurer ses biens en « valeur à neuf ».

L'indemnité ne couvre pas la totalité des coûts, ce qui s'explique, s'agissant de bâtiments reconstruits plus importants que les précédents, en surface et en équipement.

6.1.3 - La neutralisation de certains amortissements

Le SMTC, service public industriel et commercial, a l'obligation de pratiquer l'amortissement de ses biens, la constatation de l'amortissement des immobilisations constituant une dépense obligatoire pour les communes et syndicats de communes (article L. 2321-2 et R. 2321-1 du CGCT). L'amortissement a pour objectif de constater comptablement la diminution de la valeur des actifs et d'en préparer le renouvellement par la création d'une ressource d'investissement financée par la section de fonctionnement.

Le SMTC constate chaque année les dotations aux amortissements, en fonction des durées d'amortissement de chaque type de bien fixées par les délibérations. La comptabilité patrimoniale tenue par l'ordonnateur permet une liquidation correcte des dotations, l'état de l'actif étant détaillé et bien suivi, tant en ce qui concerne les entrées, les sorties que la valorisation des investissements.

Le volume très important des investissements réalisés génère une dotation annuelle d'amortissement également très forte. Ceci a pu notamment se constater avec la mise en service de la ligne B en 2007. Le coût de cet équipement (1ère dotation comptabilisée en 2008) a en effet conduit à doubler la dotation d'amortissement qui s'élevait, jusqu'en 2007, à environ 40 M€.

La section de fonctionnement du budget principal devait donc supporter cette charge supplémentaire, qui, pour 2008, venait s'ajouter aux coûts d'exploitation nouveaux liés à la mise en service de la ligne B. Ce supplément de dotation d'amortissement conduisait cependant à augmenter les ressources propres de la section d'investissement, à un moment où le besoin de financement des dépenses d'équipement était de toute façon élevé.

Face au niveau insuffisant des ressources de la section de fonctionnement pour faire face à cette charge nouvelle, les dirigeants du SMTC ont engagé une démarche auprès des services centraux de l'Etat afin de procéder à une « neutralisation des dotations aux amortissements de la ligne B ».

La réponse des ministres concernés, du 8 février 2007, après avoir rappelé que l'amortissement constitue une dépense obligatoire, notamment pour un SPIC, indique qu'il «... paraît possible d'autoriser le syndicat à neutraliser une partie des dotations aux amortissements pratiquées par opération d'ordre budgétaire. Cette neutralisation partielle devra faire l'objet d'une délibération du conseil et se traduira par l'émission d'un mandat sur le compte 1068 et d'un titre sur le compte 778...en section de fonctionnement.

Cette dérogation...sera mise en œuvre annuellement avec l'aval de Monsieur le préfet de la région Midi-Pyrénées...cette dérogation ne peut conduire, en tout état de cause, à ce que le compte 1068 présente un solde débiteur... ».

Le SMTC a utilisé cette possibilité en procédant par écritures d'ordre budgétaire : dépense au compte d'investissement 1068 (réserves), recette au compte de fonctionnement 7781 (autres produits exceptionnels). En 2008, c'est la totalité de la dotation aux amortissements de la ligne B qui a ainsi été neutralisée (42,45 M€) ; en 2009 et 2010, la neutralisation n'a été que partielle (respectivement 17,96 M€ et 16,49 M€).

La « neutralisation » ainsi effectuée s'opère par un transfert de crédits d'un compte de la section d'investissement (1068) vers un compte de la section de fonctionnement (77). Or, ce type de transfert est en principe interdit, sauf dans certaines conditions pour les communes seulement, et dans la limite de l'excédent dégagé par la section d'investissement (articles L.2311-6 et D.2311-14 du CGCT). Le SMTC ne peut entrer dans ce cadre là.

Budgétairement, une telle pratique conduit à financer des dépenses de fonctionnement par des recettes d'investissement. Or au SMTC depuis au moins 2001, le poids de l'emprunt dans les ressources d'investissement, et dans une moindre mesure celui des subventions d'investissement, sont très importants. En moyenne, sur la période 2002-2009, l'autofinancement n'a représenté que 7,7 % des ressources d'investissement. De plus, l'objectif économique de l'amortissement disparaît ainsi.

En fait, un certain défaut dans la stratégie financière globale et les problèmes de gouvernance, et la remise plat, par les membres du SMTC, de l'ensemble des financements de la section de fonctionnement ont abouti à ce choix qui n'est satisfaisant ni sur le plan juridique ni sur le plan comptable. Cette situation illustre la nécessité de repenser la politique tarifaire d'une part, le pacte financier entre collectivités d'autre part.

La solution ne pouvait en effet être envisagée que dans la recherche de marges de manœuvre dans la section de fonctionnement (réduction de dépenses ou recettes nouvelles). D'ailleurs, le doublement de la contribution de la CUGT en 2009 et 2010 a notamment permis de limiter sensiblement le recours à la procédure de neutralisation des amortissements.

6.2 - Les différentes sources de financement de l'investissement

6.2.1 -Synthèse des ressources d'investissement

Le financement de l'investissement est assuré par l'autofinancement, les subventions spécifiques d'investissement, l'emprunt et l'utilisation des résultats antérieurs (compte 1068). Les emplois couverts par ces financements sont essentiellement les dépenses d'équipement (comptes 20, 21 et 23), et le remboursement du capital de la dette.

Le tableau en annexe 2 reprend, pour les années 2002 à 2009, et en cumulé pour ces huit années, la ventilation des emplois et des ressources d'investissement.

Le cumul des emplois d'investissements s'élève à 2132,8 millions d'€, dont 1791 M€ de dépenses d'équipement et 321,7 M€ de remboursement de dette.

Ces emplois ont été financés en moyenne sur la période, à 11 % par les subventions d'investissement, à 23 % par l'autofinancement et à 57 % par l'emprunt.

Cependant, les subventions et les emprunts souscrits étant obligatoirement affectés aux dépenses d'équipement, et le remboursement de la dette ne pouvant être couvert que par l'autofinancement, la part de l'autofinancement dans les dépenses d'équipement devient marginale.

Dépenses totales d'équipement	1 791,14 M€	100 %
emprunts :	1 377,77 M€	soit 76,9 %
subventions d'investissements :	275,64 M€	soit 15,4 %
autofinancement :	137,73 M€	soit 7,7 %

La réalisation des investissements du SMTC est donc largement dépendante du montant des subventions d'investissement reçues mais s'appuie surtout sur de nouveaux emprunts.

Il apparaît cependant que dans le même temps, le syndicat a reconstitué son fonds de roulement, celui-ci passant de 39,27 M€ début 2002 à 148,97 M€ fin 2009, soit une variation de 109,7 M€ (297 M€ avant affectation des réserves). Cette situation résulte notamment de la mobilisation précoce de certains emprunts, le SMTC ayant fait ce choix afin de bénéficier de conditions de taux intéressantes, et de disposer de réserves de trésorerie suffisantes.

Le fonds de roulement se trouvait fin 2009 à un niveau très élevé (148,97 M€), puisqu'il représentait environ une année d'investissement (moyenne annuelle des dépenses d'équipements sur 2008-2010 : 147,4 M€).

Les résultats budgétaires de la section d'investissement, depuis 2002, n'ont fait apparaître un besoin de financement que sur deux exercices (2003 et 2005). Ces résultats positifs d'investissement ont été générés par un excédent de ressource d'emprunts. Par ailleurs, une part plus importante des excédents cumulés de fonctionnement aurait pu être virée à un compte de réserves, celles-ci venant alors se substituer à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement.

Ce niveau est certainement excessif et a nécessairement un coût, celui-ci pouvant être chiffré au taux moyen des emprunts (3,28 % en 2009) à 3,6 M€.

6.2.2 - L'autofinancement

Le tableau ci-après reprend les éléments conduisant à la détermination de l'autofinancement, étant précisé qu'à compter de 2006 les données concernant le budget principal et le budget annexe de la régie ont été consolidées.

La détermination de l'autofinancement

en €	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RECETTES	270 292 636	252 072 803	272 968 196	284 889 004	306 925 365	308 905 282	348 794 773
DE FONCTIONNNT							
dont produits d'exploit	229 692 705	236 745 220	252 482 626	264 966 292	268 630 781	304 269 840	331 389 987
produits commerciaux (70)	39 661 170	43 414 322	46 974 808	50 490 387	56 540 240	66 436 834	63 800 757
fiscalité (73)	128 648 010	133 829 521	140 818 765	150 881 951	164 242 562	176 303 920	176 530 669
Subvent° d'exploitat° (74)	61 383 525	59 496 002	64 686 197	54 332 605	38 814 935	43 361 653	82 877 000
Autres produits de gest° cour				663 806	3 090 786	1 443 514	1 097 605
Produits financiers (76)	1 236 042	9 410 616	5 320 272	5 932 881	7 677 444	3 640 438	16 307 582
Produits exceptionnels	29 463 788	366 469	208 664	71 717	17 459 978	995 004	1 097 204
charges d'exploitat	128 524 592	143 443 027	135 214 422	166 840 364	173 487 067	198 856 113	208 101 880
(charges à caractère gal + charges de personnel + autres ch de gest° cour + atténuat° de ch)							
EBE	101 168 113	93 302 193	117 268 204	98 125 928	95 143 713	105 413 727	123 288 107
EBE sans subvention	39 784 588	33 806 191	52 582 007	43 793 323	56 328 778	62 052 074	40 411 107
CAF brute	95 348 991	56 669 592	76 979 067	57 946 069	68 255 551	44 990 187	77 177 476
% / recettes totales	35,3%	22,5%	28,2%	20,3%	22,2%	14,6%	22,1%
% / recettes commerciales	240,4%	130,5%	163,9%	114,8%	120,7%	67,7%	121,0%
% / charges d'exploit°	74,2%	39,5%	56,9%	34,7%	39,3%	22,6%	37,1%
annuité en capital	21 438 606	36 879 264	29 986 991	27 673 586	50 257 765	43 828 315	30 102 326
CAF nette	73 910 386	19 790 328	46 992 076	30 272 484	17 997 786	1 161 872	47 075 149

Source : CRC d'après CA.

La CAF brute représentait environ 22 à 23 % des recettes réelles de fonctionnement entre 2004 et 2007, et 120 à 130 % des recettes commerciales. Après cette période de stabilité, la CAF a baissé en 2008, sous l'effet notamment de la diminution des produits exceptionnels et des produits financiers. Certaines recettes, au caractère irrégulier, influencent cependant le niveau de la CAF.

Ainsi, jusqu'à 2006 inclus, les subventions des collectivités adhérentes (en provenance essentiellement de la CAGT et du département de la Haute-Garonne), étaient enregistrées en produits de fonctionnement. Or, elles incluaient jusqu'en 2005 une contribution exceptionnelle (38,55 M€ en 2005) à l'extension du réseau (notamment construction de la ligne B). Bien qu'affectée à l'investissement, la totalité des subventions restait enregistrée en produits de fonctionnement. Dès lors, jusqu'en 2006, l'excédent brut d'exploitation (EBE) et l'autofinancement dégagés étaient artificiellement majorés du montant de ladite contribution à l'investissement.

A partir de 2007, avec notamment le départ du département de la Haute-Garonne, les subventions ont été ventilées entre produits de fonctionnement et produits d'investissement, en fonction de leur destination. Le niveau de la CAF, plutôt en baisse, traduit donc davantage la réalité de l'autofinancement dégagé. En tout état de cause, le niveau de la CAF reste donc très dépendant de celui des subventions versées par les collectivités. Ainsi, en 2009, malgré une baisse des produits commerciaux et une stabilisation des produits fiscaux, l'EBE et la CAF brute ont augmenté par rapport à 2008, sous l'effet d'une augmentation sensible des subventions des collectivités (+ 91 %), et presque exclusivement de la CUGT.

Par ailleurs, les exercices 2003 et 2007 enregistrent d'importants « produits exceptionnels » (indemnités d'assurance relatives au sinistre AZF pour respectivement 29,46 M€ et 17,46 M€), et l'exercice 2008 un produit en « atténuation de charges » de 11,96 M€ (indemnité transactionnelle versée par Connex). Ces produits à caractère exceptionnel n'entrent pas dans le cycle normal de fonctionnement du syndicat ; ils viennent cependant majorer la CAF.

Dès lors, les fluctuations du niveau de la CAF brute doivent être interprétées avec prudence, celle-ci étant fortement dépendante de certains produits exceptionnels ou du niveau de participation des collectivités.

En revanche, l'excédent brut d'exploitation (EBE) ne prenant pas en compte les produits exceptionnels et les atténuations de charges, traduit davantage la réalité des marges dégagées. Il se maintient à un niveau constant, autour de 100 M€. Cependant le niveau des subventions reçues l'influence également. Un calcul de l'EBE diminué des subventions, donc déterminé à partir des seules ressources propres du SMTC (recettes commerciales et versement transport essentiellement), montre une croissance régulière de cet EBE « net de subventions » de 2003 à 2008 (de 39,8 M€ à 62 M€), et une réduction sensible en 2009 (40 M€, soit moins 35 % par rapport à 2008). Cette chute est directement liée à la baisse des produits propres évoquée ci-avant (moins 2,4 M€ entre recettes commerciales et VT), face à une croissance régulière des charges d'exploitation.

La CAF nette suit la même évolution que la CAF brute. Elle diminue sensiblement en 2008 (1,1 M€). En 2007, la progression des charges d'exploitation, liées notamment à l'ouverture de la ligne B a réduit la capacité d'épargne du syndicat. En 2009, elle remonte (47 M€), grâce notamment au relèvement de la subvention de la CUGT (+ 40 M€).

Cependant, sur les trois dernières années 2007, 2008 et 2009, le dégagement d'une CAF nette n'a été imputable qu'à des produits exceptionnels :

(en milliers d'€)	CAF nette	produit exceptionnel	CAF nette sans ce produit	nature du produit exceptionnel
2007	17 998	17 460	538	indemnité AZF
2008	1 162	11 959	- 10 797	transaction CONNEX
2009	47 075	40 000	7 075	contribution excep CUGT

La capacité du SMTC à dégager une épargne nette propre, permettant de financer des dépenses d'équipement, tend donc à se dégrader sur ces dernières années.

6.2.3 -Les subventions d'investissement reçues

Pour les différentes opérations d'investissement qu'il a conduites, et notamment pour les grandes opérations d'extension du réseau, le SMTC a reçu diverses subventions d'investissement :

Subventions d'investissement

	prolongement ligne A	ligne B	ligne E	prolongemt ligne B	total
département:					
2007		35 049 842	1 713 310	1 478 400	38 241 552
2008		12 656 571	14 540 198	150 670	27 347 439
2009		6 160 238	27 819 768	839 834	34 819 840
total CG 31	-	53 866 651	44 073 276	2 468 904	100 408 831
Etat 2002 à 2009	18 238 972	135 567 670			153 806 642
ville de Toulouse					
2008			15 000 000		15 000 000
total	18 238 972	189 434 321	59 073 276	2 468 904	269 215 473
coût total de l'opérat°	210 215 000	1 239 260 000	229 130 000		
% de subvention	8,7%	15,3%	25,8%		

Source : SMTC

Jusqu'au début des années 2000, l'Etat a accompagné la création de lignes en mode guidé (tram et métro), s'engageant auprès des autorités organisatrices dans le cadre de conventions pluriannuelles. Ainsi il a apporté des financements au prolongement de la ligne A et à la création de la ligne B, pour des montants non négligeables (153,8 M€ depuis 2002) de l'ordre de 10 % pour chacune de ces opérations.

Cette politique s'est ensuite arrêtée. La construction de la ligne E n'a ainsi bénéficié d'aucune aide de l'Etat.

L'octroi d'aides de l'Etat devrait redémarrer dans l'avenir, le développement des TCSP faisant partie des objectifs du « Grenelle de l'environnement », mais sur des montants beaucoup plus faibles.

Le département de la Haute-Garonne, après son retrait du SMTC et l'arrêt du versement de sa contribution statutaire, a apporté à compter de 2007 des aides ponctuelles à certaines opérations d'investissement, pour des montants de 38 M€ en 2007, 27 M€ en 2008 et 34 M€ en 2009. Ces subventions sont allées essentiellement à la ligne B et à la ligne E. Le département a par ailleurs financé certaines études relatives au prolongement de la ligne B vers Labège. Ces versements n'ont pas été contractualisés, ayant été unilatéralement décidés par le conseil général.

Fin 2010, une démarche de contractualisation a été engagée entre le département et le SMTC. Le 14 avril 2011, a été signée une convention aux termes de laquelle la collectivité départementale s'engage à verser une aide forfaitaire à l'investissement de 32 M€ par an sur quatre ans (2011-2014). Cet engagement permet donc au SMTC d'avoir une meilleure visibilité pour ses décisions d'investissement.

Ainsi, à l'exception du département de la Haute-Garonne, le subventionnement des futures opérations d'investissement par des collectivités autres que les adhérents du SMTC apparaît incertain.

6.2.4 - La dette

La réalisation d'investissements importants sur la période, combinée à une quasi absence d'autofinancement, a conduit à majorer fortement l'endettement du syndicat entre 2003 et 2010. Chaque année, l'annuité s'avère supérieure au montant des recettes commerciales (116 % en 2009) et environ égale à la moitié du produit du versement transport.

6.2.4.1 - Le poids de la dette

Evolution du poids de la dette

(en milliers d'€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	variat°
annuité en K (hors refint)	21 438	36 879	29 987	27 674	50 258	43 828	30 102	40,4%
annuité en intérêts	27 066	29 928	39 698	46 911	50 658	59 288	44 252	63,5%
annuité totale	48 504	66 807	69 685	74 585	100 916	103 116	74 354	53,3%
annuité/ RRF	17,9%	26,50%	25,53%	26,18%	32,88%	33,38%	21,32%	18,8%
annuité / produit du VT	38,0%	50,29%	50,04%	49,91%	62,13%	58,77%	42,30%	11,5%
annuité sur recettes com	122,3%	153,88%	148,34%	147,72%	178,49%	155,21%	116,54%	-4,7%
encours au 31/12	563 808	686 929	787 646	1 008 266	1 228 124	1 287 945	1 347 724	139,0%
encours / VT	4,41	5,17	5,66	6,75	7,56	7,34	7,67	73,8%
encours / recettes com	14,2	15,8	16,8	20,0	21,7	19,4	21,1	48,6%
encours par habitant		0	0	0	0	0	1 500	
taux moyen de la dette	4,80%	4,36%	5,04%	4,65%	4,12%	4,60%	3,28%	-31,6%
Capacité de désendett	5,9	12,12	10,23	19,91	17,61	32,79	19,31	226,6%

Source: CRC d'après comptes administratifs

Fin 2010, l'encours se situait à 1 353,47 M€. Il a été multiplié par 2,4 depuis 2003, mais dans le même temps le SMTc a réalisé 1 525 M€ de dépenses d'équipement. Il représente environ 20 années de recettes commerciales, ou huit années de versement transport.

La dette se situe, en 2010, à presque 1 600 € par habitant (du PTU), ce qui constitue le niveau le plus élevé des collectivités de la même aire géographique (dette département : 543 € / habitant, dette CUGT : 418 € / hab).

La capacité de désendettement se situe depuis quelques années, à 17 - 18 années. Le niveau de cet indicateur, inférieur à la durée moyenne de la dette d'une part (25 ans), à la durée moyenne d'amortissement des biens financés par cette dette (28 ans) d'autre part, est bon. Il convient cependant de l'apprécier avec prudence, dans la mesure où le niveau de la CAF, qui le détermine, peut varier sensiblement en fonction de facteurs extérieurs comme indiqué ci-avant.

Quant à l'annuité, d'un montant de 74,35 M€ en 2009, elle absorbait cette année-là, 21,3 % des recettes réelles de fonctionnement. Chaque année, l'annuité s'avère supérieure au montant des recettes commerciales (116 % en 2009) et environ égale à la moitié du produit du VT.

En consolidé (budget principal + budget annexe régie), l'annuité représente le deuxième poste de dépenses après les charges de personnel, les montants étant d'ailleurs très proches certaines années (2009 : 113,4 M€ de personnel et 74,35 M€ d'annuité, mais en 2008 : respectivement 111 M€ et 103 M€).

6.2.4.2 - La répartition par type de taux

Au 31 décembre 2010, l'encours se répartissait entre taux fixe pour 52 % et taux variable ou révisable pour 48 %.

Le SMTC ne détenait aucun emprunt structuré ni aucun emprunt en devises ou comprenant une formule d'indexation sur une devise. La répartition était donc équilibrée, les risques étant partagés et limités.

Le taux moyen de la dette varie autour de 4 %. Ce taux est plutôt bas. En 2009, le taux moyen de la dette était modéré, à 3,28 %, celle-ci bénéficiant notamment du niveau particulièrement bas des taux court terme (Euribor).

6.2.4.3 - La durée de la dette

La renégociation de certains emprunts de la ligne A et le recours à un volume important d'emprunts afin de financer les opérations d'extension du réseau de la période 2002-2010, emprunts eux-mêmes de longue durée (25 ou 30 ans), conduisent à une dette jeune, avec une longue durée d'extinction.

Ainsi, la « durée résiduelle moyenne pondérée » : $[\sum (\text{CRD de chaque emprunt} \times \text{durée résiduelle}) / \text{encours total de la dette}]$, s'établissait au 31 décembre 2010 à 25 ans. La durée moyenne de cette dette ne paraît pas excessive comparée à celle de l'amortissement des biens qu'elle finance : 28 années fin 2009 (total des investissements : 2 384 M€ / dotation 2009 : 84,65 M€). De même elle est supérieure à la capacité de désendettement (19 ans en 2009) (détail en annexe 4).

Quant à la « durée de vie moyenne » (DVM), ou vitesse de désendettement $[\sum \text{du total des encours annuels} / \text{encours au 31 décembre 2010}]$, elle s'établit à 13,3 ans à cette date. Ce ratio, a priori bas, doit cependant être comparé à la capacité de désendettement. Ici, la capacité de désendettement étant de 19 ans, elle représente 1,4 fois la DVM, ce qui signifie que, si le SMTC consacrait la totalité de son épargne à rembourser tout son stock de dette, cette opération serait plus lente que de laisser le capital se rembourser selon sa propre « duration ». Sur le long terme, l'épargne de la collectivité, si elle est maintenue au niveau actuel, ne serait donc pas suffisante pour faire face aux remboursements.

Le désendettement de la collectivité est lent, l'encours restant encore supérieur à 1 000 M€ jusqu'en 2017, hors emprunts nouveaux qui seraient souscrits pour de futurs investissements.

6.3 - Financement de l'investissement : perspectives d'avenir

Le SMTC a de multiples projets d'investissement, certains étant sur le point de démarrer : lignes Tram Garonne et Envol notamment. D'autres projets sont en attente, privilégiant le développement de lignes de « bus à haut niveau de service ».

En 2009, le SMTC projetait un montant annuel d'investissements de 191 M€ à 223 M€ sur la période 2009/2020. Dans le projet de PDU, la délibération du 4 novembre 2010 chiffre les investissements à 160 à 180 M€ par an en moyenne

Par ailleurs, le SMTC doit honorer un programme de renouvellement de ses équipements (achat de bus et de rames de métro, grandes visites sur les rames les plus anciennes de la ligne A, divers investissements récurrents à réaliser sur le métro, sur les bâtiments...), pour un montant de 15 à 20 M€ par an, soit 75 à 100 M€ sur la période 2011 à 2015.

Le tableau emplois-ressources ci-après reprend, jusqu'en 2015, les perspectives d'investissement du SMTC et de l'EPIC, en prenant en compte les éléments suivants :

- la progression de l'encours de la dette a été très importante depuis 2002. Elle ne semble pas pouvoir continuer sur le même rythme, et il apparaîtrait raisonnable d'au moins stabiliser la dette sur quelques années (scénario 1), en limitant le montant des nouveaux emprunts à celui de l'annuité en capital remboursée chaque année, l'autofinancement devant donc prendre une part plus grande, voire d'arrêter d'emprunter (scénario 2) ;

- l'autofinancement est automatiquement généré par la dotation aux amortissements, qui constitue une dépense obligatoire de la section de fonctionnement ;

- les subventions d'investissements ont été déterminées à partir de l'engagement du département de la Haute-Garonne (32 M€ par an), et de l'estimation d'autres subventions à recevoir, notamment de l'Etat (réponse favorable à des demandes déposées dans le cadre du « Grenelle »). Ce poste est celui qui est le plus susceptible de varier, en fonction notamment des subventions exceptionnelles que les collectivités adhérentes décideraient d'affecter à certains investissements. N'ont ainsi pas été prises en comptes les éventuelles participations exceptionnelles du SICOVAL au financement de la liaison Ramonville-Labège ;

- le SMTC dispose d'un fonds de roulement (environ 116 M€ fin 2010) et d'une trésorerie élevés, notamment alimentés par des emprunts souscrits précocement. Une partie de ce fonds de roulement peut être reprise pour financer les investissements.

- à partir de ces ressources (CAF, emprunts nouveaux, reprise sur résultats antérieurs) et des autres charges (remboursement en capital), il peut être dégagé le montant des investissements finançables :

Tableau prospectif emplois-ressources avec stabilisation de la dette

(en milliers d'€)	2011	2012	2013	2014	2015	cumul
Emplois :	205 500	214 500	217 500	205 500	212 500	1 055 500
dépenses d'équipement	148 129	146 657	145 665	129 363	130 054	699 868
annuité en K de la dette ancienne	42 761	49 943	50 135	50 337	52 046	245 222
annuité nouvelle dette	1 000	1 800	3 500	5 500	8 000	19 800
amortissement subvention	13 610	16 100	18 200	20 300	22 400	90 610
						-
Ressources :	205 500	214 500	217 500	205 500	212 500	1 055 500
affectation 1068	26 000	30 000	30 000	-	-	86 000
subventions d'investiss du CG	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	160 000
autres subventions d'investiss	1 000	6 000	6 000	6 000	6 000	25 000
amortissement (CAF brute)	96 500	96 500	99 500	107 500	114 500	514 500
emprunts de l'exercice	50 000	50 000	50 000	60 000	60 000	270 000
fonds de Rt au 31/12	90 000	60 000	30 000	30 000	30 000	
(116 M€ fin 2010)						
encours au 31/12	1 382 469	1 380 726	1 377 091	1 381 254	1 381 208	

Source : CRC Midi-Pyrénées

Le volume de investissements susceptibles d'être financés, sur la base de ces hypothèses, varie entre 130 et 148 M€ chaque année, compte tenu d'une stabilisation de la dette, de subventions d'investissement annuelles moyennes d'environ 37 M€, le fonds de roulement étant ramené à 30 M€ en fin de période.

Compte-tenu des investissements de renouvellement (75 à 100 M€) devant être engagés, des opérations d'extension du réseau pourraient être financées pour environ 600 M€ sur la période, soit 120 M€ par an. Tout investissement supplémentaire nécessiterait une contribution spécifique des collectivités adhérentes.

Une simulation dans laquelle il ne serait plus mobilisé d'emprunt de 2011 à 2015, mais davantage fait appel aux réserves du SMTc (96 M€), permettrait de réaliser encore 460 M€ d'investissement sur ces cinq années (90 M€ / an), et de ramener l'encours de la dette à 1 180 M€ fin 2015, le fonds de roulement étant encore à 20 M€. La réalisation des équipements prévus au projet de PDU ainsi que le renouvellement de certains biens d'équipement seraient alors plus difficiles :

Tableau prospectif emplois-ressources sans nouvel emprunt

(en milliers d'€)	2011	2012	2013	2014	2015	cumul
Emplois :	155 500	174 500	167 500	145 500	152 500	795 500
dépenses d'équipement	99 129	108 457	99 165	74 863	78 054	459 668
annuité en K de la dette ancienne	42 761	49 943	50 135	50 337	52 046	245 222
annuité nouvelle dette						
amortissement subvention	13 610	16 100	18 200	20 300	22 400	90 610
						-
Ressources :	155 500	174 500	167 500	145 500	152 500	795 500
affectation 1068	26 000	40 000	30 000	-	-	96 000
subventions d'investiss	33 000	38 000	38 000	38 000	38 000	185 000
amortissement (CAF brute)	96 500	96 500	99 500	107 500	114 500	514 500
emprunts de l'exercice						-
fonds de Rt au 31/12	90 000	50 000	20 000	20 000	20 000	
(116M€ fin 2010)						
encours au 31/12	1 382 469	1 316 426	1 248 091	1 177 454	1 103 008	

Source : CRC Midi-Pyrénées

Divers scénarii sont donc envisageables pour l'investissement, ceux-ci étant fonction du montant des subventions d'investissement qui seront obtenues des tiers ou décidées par les collectivités adhérentes et du niveau d'endettement qui sera privilégié. Il semble difficile, en tout état de cause, de continuer d'accroître l'encours de la dette ; une politique visant à le réduire serait plus judicieuse. En outre, alourdir la dette, et donc la section de fonctionnement par des frais financiers, pèserait encore plus sur les collectivités membres, qui devront en tout état de cause faire face à une augmentation de leur contribution.

Suivant l'évolution de ces différents paramètres, il peut être réalisé sur les cinq prochaines années des volumes annuels moyens d'investissement allant de 90 à 130 M€. En définitive, les volumes d'investissement évoqués dans la délibération du 4 novembre 2010 (160 à 180 M€ par an) ne paraissent pas compatibles avec les perspectives financières du SMTC, sauf aux collectivités adhérentes, et en premier lieu la CUGT, à apporter les financements complémentaires.

Indépendamment de financements complémentaires susceptibles d'être accordés au SMTC, la place de l'autofinancement est importante. Pour constituer cet autofinancement, le financement de la section de fonctionnement, et notamment de la dotation aux amortissements, doit être assuré. Ce financement suppose un effort supplémentaire et soutenu dans la durée pour les collectivités, de 130 à 160 M€ à l'horizon 2015, comme indiqué ci-avant.

Il est indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que serait envisagé « un programme d'investissement d'un montant de 1 949 M€ sur la période 2010-2020, soit environ 195 M€ par an en moyenne. Ce montant est sensiblement plus élevé que ceux dégagés dans les simulations ci-dessus. Pour le réaliser, il serait prévu de porter l'encours de la dette à 1 800 M€ fin 2020. Ce niveau resterait compatible avec les ratios prudentiels exigés par la Banque européenne d'investissement (BEI), soit un encours inférieur à 19 années d'autofinancement.

Le respect de cette règle, et surtout la soutenabilité de cette nouvelle dette (en augmentation de 30 % par rapport à la situation actuelle), sera cependant subordonnée à la croissance de l'autofinancement, et donc à celle des recettes de fonctionnement, et en premier lieu les participations des collectivités locales. Il peut en effet être considéré que toute augmentation de l'encours de 100 M€ génère, au taux actuel de la dette du SMTC, une annuité supplémentaire d'environ 6 M€ pendant 25 ans.

6.4 - La gestion de la dette

Au 31 décembre 2009, 42 % de l'encours, soit 565 M€, faisait l'objet d'un différé de remboursement, ces différés allant de 5 à 10 ans. Ils génèrent des coûts en termes de frais financiers. Or, la situation budgétaire et de trésorerie du SMTC aurait permis un remboursement sans différé du capital de ces emprunts.

La gestion de la dette fait l'objet d'un suivi rigoureux qui utilise des instruments de couverture afin de sécuriser certains taux d'intérêt, et notamment de transformer en taux fixes des taux variables. Les résultats en sont contrastés. D'une part, le taux moyen de la dette reste bas. D'autre part, si le solde des swaps a été négatif en 2009 et 2010, il constitue le prix à payer pour sécuriser la dette.

6.4.1 - Les emprunts avec différés de remboursement

6.4.1.1 - Présentation

La dette est relativement récente, les emprunts les plus anciens ayant été souscrits en 2001. En fait, une part importante de la dette qui avait été souscrite pour la construction de la ligne A, et reprise par le SMTC lors de la résiliation du contrat de concession, avait été renégociée et incluse dans les emprunts mis en place dans les années 2000.

Par ailleurs, certains des emprunts repris comportaient de forts différés de remboursement du capital (10 à 15 ans) ou « in fine » venant à échéance en 2006-2007. Dans le même temps, le SMTC commençait à faire face au remboursement des premiers emprunts de la ligne B.

Aussi, cette pratique du différé de remboursement a également été utilisée pour les nouveaux emprunts. Au 31 décembre 2009, 13 emprunts du SMTC relevaient de ce choix :

Emprunts différés, situation au 31/12/2009 :

n° du prêt	année du prêt	1ère année d'intérêt	1ère année d'amortissement	différé d'amortissement (en années)	capital souscrit (en M€)	intérêts annuels (en M€)	intérêts totaux du différé
43	2009	2010	2015	5	75	1,52	7,6
6001	2004	2004	2010	5,8	50	2,14	12,412
6002	2004	2004	2010	5,8	50	2,17	12,586
7004	2005	2006	2011	5,8	60	2,43	14,094
7005	2006	2006	2011	5	140	5,68	28,4
9000	2004	2005	2010	5,8	30	1,30	7,54
9002	2007	2008	2018	10	40	1,98	19,8
9003	2007	2008	2018	10	20	0,95	9,5
10000	2004	2005	2010	5,8	30	1,31	7,598
10001	2005	2005	2011	5,8	40	1,74	10,092
10002	2005	2005	2011	5,8	30	1,28	7,424
total					565	22,5	137,046
Dette totale					1 348	57,50	
%					41,9%	39,1%	

Source : SMTC état de la dette 2009

565 M€, soit 42 % de l'encours fin 2009, faisaient l'objet d'un différé de remboursement allant de 5 à 10 ans. Ces prêts ont généré 22,5 M€ de frais financiers sur 2009. Le cumul des frais financiers que supportera le SMTC durant ces différés d'amortissement sur la période 2010 à 2015 (encours total x taux 2009 x nombre d'années de différé) s'élève à 137 M€.

6.4.1.2 - Des différés qui auraient pu être évités

La situation budgétaire et de trésorerie du SMTC aurait permis un remboursement sans différé du capital de ces emprunts.

Dans le tableau ci-après, deux simulations ont été faites, pour les 13 emprunts concernés par un différé depuis 2003, l'une suivant l'échéancier initial de remboursement mais sans différé de remboursement du capital, l'autre dans lequel l'échéancier est ramené à la durée initiale de remboursement du capital.

Ces simulations font apparaître, durant la période de différé des 13 prêts en cause, des annuités plus élevées que celles réellement acquittées, puisqu'elles intègrent une part de capital, et donc une dépense budgétaire supérieure.

Il ressort cependant de ces simulations que les réserves auraient permis de faire face à ces dépenses budgétaires supplémentaires, et qu'il en était de même de la trésorerie de l'établissement :

(en K€)		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds de roulement final (budget principal)		46 718	29 226	36 942	63 271	113 091	111 480	144 189
Trésorerie finale (c/515) (budget principal)		68 447	664	52 410	54 415	33 000	77 799	132 962
Emprunts avec différés d'amortissement	intérêts	742	4 195	10 378	13 389	20 340	24 794	18 115
	capital	0	0	0	0	0	1 500	2 500
	total	742	4 195	10 378	13 389	20 340	26 294	20 615
Simulation 1 sans différé d'amortissement (sur durée initiale du prêt)	intérêts	725	4 130	10 054	12 578	18 774	22 408	15 506
	capital	1 200	4 500	10 200	13 600	19 200	21 200	21 200
	total	1 925	8 630	20 254	26 178	37 974	43 608	36 706
	écart budgétaire	1 182	4 435	9 876	12 789	17 634	17 314	16 091
	fonds de roulement	45 535	24 791	27 067	50 482	95 457	94 166	128 098
	trésorerie finale	67 264	-3 771	42 535	41 626	15 366	60 485	116 871
Simulation 2 sans différé d'amortissement (sur durée initiale d'amortissement du capital)	intérêts	721	4 114	9 971	12 369	18 379	21 772	14 828
	capital	1 500	5 625	12 750	17 000	24 000	27 000	27 000
	total	2 221	9 739	22 721	29 369	42 379	48 772	41 828
	écart budgétaire	1 478	5 545	12 343	15 980	22 039	22 478	21 213
	fonds de roulement	45 240	23 682	24 599	47 291	91 052	89 002	122 976
	trésorerie finale	66 969	-4 880	40 067	38 435	10 961	55 321	111 749

Source : CRC Midi-Pyrénées

La dépense budgétaire supplémentaire qu'auraient générée les mêmes prêts sans différés, aurait été en cumulé, sur la période 2003-2009, de 79,3 M€ dans la simulation 1, de 101 M€ dans la simulation 2.

Ces écarts budgétaires auraient cependant pu, chaque année, être couverts par les réserves de l'établissement, le nouveau fonds de roulement, après ces nouvelles charges, demeurant confortable.

Il en est de même pour la trésorerie qui demeure à un niveau élevé même après ces opérations. Ce n'est que pour l'année 2004 que la trésorerie aurait été insuffisante pour couvrir l'annuité, dans les deux scénarii (le déficit de trésorerie du scénario 2 ne représentant cependant que 3 % des emprunts mobilisés en 2004), cet exercice ayant un niveau très bas de trésorerie en fin d'année.

6.4.1.3 - Un choix qui renchérit le coût de ces prêts

Le tableau ci-après reprend, pour chacun des emprunts, et pour chacune des simulations, le supplément de frais financiers (en euros courants) que supportera le SMTc, sur toute la durée de ces prêts, par rapport à un remboursement de prêt sans différé (intérêts calculés aux conditions 2010 pour les emprunts à taux variable) :

Supplément des frais financiers induits par les différés d'emprunt

(en K€)	intérêts suivant échancier du prêt	simulation 1		simulation 2	
		total des intérêts	surcoûts budgétaires	total des intérêts	surcoûts budgétaires
emprunt n° 43	14 429	12 400	2 028	10 372	4 057
emprunt n° 6001	33 401	27 198	6 203	21 816	11 585
emprunt n° 6002	33 913	27 616	6 298	22 151	11 762
emprunt n° 7001	13 718	11 268	2 450	8 847	4 871
emprunt n° 7004	24 417	20 172	4 245	16 465	7 952
emprunt n° 7005	74 211	61 936	12 275	49 153	25 058
emprunt n° 8001	13 455	11 283	2 172	9 113	4 342
emprunt n° 9000	20 283	16 484	3 799	13 220	7 063
emprunt n° 9002	40 568	30 645	9 923	20 730	19 838
emprunt n° 9003	19 257	14 633	4 624	9 898	9 359
emprunt n° 10000	20 217	16 474	3 743	13 212	7 006
emprunt n° 10001	26 894	21 914	4 980	17 575	9 320
emprunt n° 10002	19 797	16 128	3 669	12 935	6 863
TOTAL	354 561	288 152	66 409	225 486	129 074
Total taux fixes	227 786	182 376	45 410	140 649	87 137

Source : CRC d'après échanciers d'emprunts

Suivant la méthode (calcul sur toute la durée des prêts ou sur la seule durée initiale de remboursement du capital), le surcoût global en euros courants s'établit à 66,4 M€ ou 129 M€. Cependant, pour les emprunts à taux variables, l'hypothèse de départ (maintien des conditions 2010 sur toute la durée du prêt) étant totalement théorique et le résultat final très aléatoire, le même résultat pour les seuls emprunts à taux fixe a été isolé : pour ces 9 emprunts, le surcoût ressort à 45,4 M€ dans la première hypothèse, à 87,1 M€ dans la seconde.

Pour effectuer une comparaison en valeur actuelle, à partir des flux de trésorerie, le tableau ci-après détermine pour chaque emprunt à taux fixe le taux de rendement interne (TRI) tel qu'il ressort de l'application du contrat d'une part, de chacune des deux hypothèses d'autre part. Par ailleurs, la valorisation en valeur actuelle nette (VAN) des gains ou pertes peut aussi être faite. Pour cela a été calculée la VAN de chacun des prêts différés, dans chacune des deux hypothèses. Ce calcul se fait à partir du taux actuariel du prêt (TRI du contrat initial).

Taux de rendement interne des emprunts à taux fixe

n° emprunt	capital (en K€)	TRI	simulation 1				simulation 2			
		contrat initial	TRI	gain de TRI	VAN	écart en valeur actualisée	TRI	gain de TRI	VAN	écart en valeur actualisée
n° 6001	50 000	4,0705%	4,0953%	-0,025%	50 118	-118	4,0498%	0,021%	49 916	84
n° 6002	50 000	4,0921%	4,0541%	0,038%	49 815	185	3,9931%	0,099%	49 586	414
n° 8001	20 000	4,3406%	4,3394%	0,001%	19 998	2	4,2854%	0,055%	19 914	86
n° 9000	30 000	4,3627%	4,2442%	0,119%	29 677	323	4,2145%	0,148%	29 653	347
n° 9002	40 000	4,9412%	4,9352%	0,006%	39 976	24	4,9284%	0,013%	39 961	39
n° 9003	20 000	4,6764%	4,7135%	-0,037%	20 074	-74	4,7070%	-0,031%	20 047	-47
n° 10000	30 000	4,3470%	4,2417%	0,105%	29 712	288	4,2120%	0,135%	29 683	317
n° 10001	40 000	4,0965%	4,1249%	-0,028%	40 108	-108	4,0790%	0,018%	39 943	57
n° 10002	30 000	3,9815%	3,9475%	0,034%	29 900	100	3,8879%	0,094%	29 763	237
TOTAL	310 000				309 378	622			308 466	1 534

Source : CRC d'après échanciers d'emprunts

Sur ces 9 emprunts à taux fixe, le choix effectué par le SMTC fait apparaître un gain pour trois emprunts dans la première simulation (TRI moins élevé), et une perte pour les six autres contrats. Dans la deuxième simulation, le gain n'est plus que sur un seul contrat.

Le cumul des valeurs actuelles nettes des différentes options fait bien ressortir un surcoût global lié au différé qui est de 0,622 M€ en simulation 1, et de 1,53 M€ en simulation 2.

Le choix de souscrire des emprunts à différé de remboursement du capital devra donc à l'avenir être engagé après étude des possibilités budgétaires et de trésorerie de la collectivité et analyse de son incidence sur les frais financiers.

6.4.2 - La gestion active de la dette

6.4.2.1 - Le cadre de cette gestion

La gestion de la dette fait l'objet d'un suivi rigoureux par le directeur financier et son équipe. Le SMTC fait par ailleurs appel à une société diffuseuse d'informations financières. Cet accès en continu aux informations des salles de marché lui permet de suivre en temps réel les différents index qui concernent sa dette et donc de prendre les décisions appropriées pour la gestion de celle-ci.

Le cadre de la stratégie en matière de gestion de dette est fixé chaque année par une délibération qui donne par ailleurs délégation, pour l'année seulement, au président pour signer les contrats d'emprunt et de couverture. La délibération fait le point sur l'état de la dette de la collectivité, sa structure, son exposition au risque. Ces délibérations intègrent désormais les recommandations de la circulaire du 25 juin 2010 relative aux « produits financiers offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics ».

Il apparaît donc, d'une part, que l'information de l'assemblée est correctement assurée, d'autre part, que celle-ci joue son rôle en fixant le cadre à l'intérieur duquel la délégation accordée à l'exécutif fonctionnera.

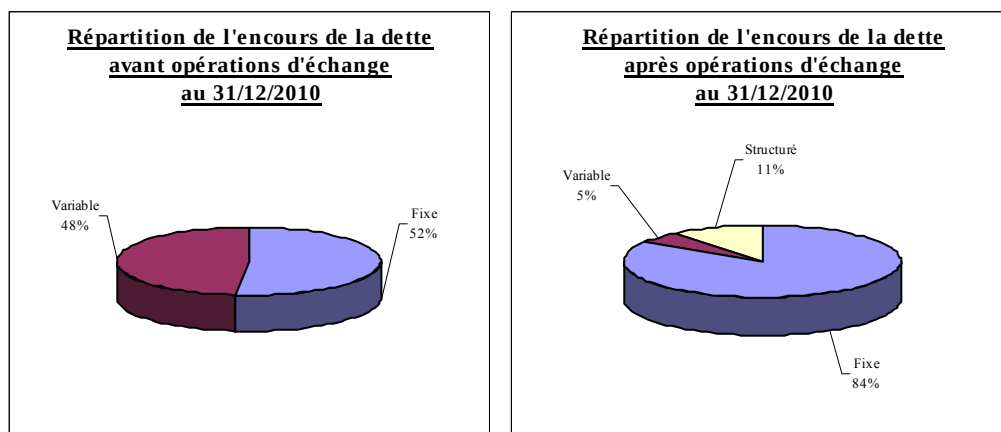
La chambre appelle cependant l'attention sur l'une des recommandations formulées par la circulaire visée ci-dessus, quant aux informations que les établissements financiers fourniront désormais aux collectivités locales (point 1.2.2. de la circulaire) : « *pour leur permettre de valoriser l'ensemble de leurs instruments dérivés directs ou inclus dans les produits structurés, les établissements financiers fourniront en outre gracieusement au moins une fois par an la valorisation aux conditions de marché de leurs produits..* ». Il appartient au SMTC d'exiger désormais de ses prêteurs la cotation annuelle des emprunts.

6.4.2.2 - Les principes de cette gestion

Cette gestion ne se traduit pas par des renégociations. Le choix fait a été celui d'utiliser des instruments de couverture afin de sécuriser certains taux d'intérêt, et notamment de transformer en taux fixes des taux variables. Quelques produits structurés ont également été utilisés dans le cadre de ces swaps.

La gestion apparaît complexe, dans la mesure où, réagissant en fonction de l'évolution des marchés financiers, le SMTC procède à des couvertures successives sur un même prêt qui peut cumuler (mais pas toujours sur le même encours) un nombre important de swap (jusqu'à 7 contrats sur le prêt n° 32).

Fin 2010, après prise en compte des différents contrats de couverture, le profil de la dette a été modifié par rapport à ce qui ressort de la seule application des contrats de prêts, la part des prêts à taux fixe passant de 52 % à 84 %, celle des taux variables de 48 % à 5 %, et celle des taux structurés de 0 % à 11 %.



6.4.2.3 - Les résultats de cette gestion

Au 31 décembre 2010, sur les 32 prêts constituant l'encours, 20 étaient assortis d'un ou plusieurs contrats de couverture. L'encours couvert représentait 73,3 % de l'encours total.

Le SMTC détenait, fin 2010, 53 contrats de couverture, chaque prêt pouvant faire l'objet de plusieurs contrats. La plupart de ceux-ci convertissent un taux d'emprunt variable en un taux fixe, mais pour certains le choix a été fait de convertir un taux fixe en taux structuré. De même, des taux structurés appliqués à certains contrats de couverture sont transformés en taux fixe par un autre contrat de couverture.

Les services du SMTC exercent une veille permanente sur l'évolution des taux et adaptent leur stratégie.

Les contrats de couverture incluant une formule de taux structurée, susceptibles de présenter plus de risques, ont été plus particulièrement examinés. Les six contrats en cause font apparaître un degré de risque modéré, selon la classification de la grille « Gissler » annexée à la circulaire du 25 juin 2010. Dans cette grille, les contrats classés 1 A (indices zones euro + taux fixe ou taux variable simple, taux variable plafonné...) étant les moins risqués, les contrats classés 5 E étant les plus risqués (écart d'indices hors zone euro + multiplicateur jusqu'à 5), soit :

- deux contrats classés 3 B
- trois contrats classés 3 D
- un contrat classé 4 B

Seuls trois contrats présentent un coefficient multiplicateur, celui-ci n'étant chaque fois que de 2. Un seul contrat intègre un indice hors zone euro (USD libor) mais il s'achève en 2011, et la formule n'a jamais joué. Aucun contrat ne comporte de risque de change.

L'encours couvert par ce type de contrat à taux structuré reste marginal par rapport à l'encours total et les formules de taux présentent un niveau de risque limité. Les risques sont contenus. Par ailleurs, jusqu'en 2010 ces contrats n'ont pas globalement généré de frais financiers supplémentaires par rapport aux contrats de prêts couverts.

Cependant, ces instruments ont été choisis pour couvrir des emprunts à taux fixes dans lesquels le risque n'est constitué que par la baisse des taux, celle-ci ayant au cas particulier une limite du fait que les emprunts couverts bénéficient de taux d'un niveau modéré (respectivement 4,69 %, 4,31% et 4,60 %). Ce type de couverture ne doit donc être retenu qu'avec le maximum de garantie.

Un bilan global de la gestion active de la dette peut être tiré.

Le tableau ci-après reprend le bilan global par année de la gestion active de la dette au moyen des contrats d'échange de taux (structurés ou non). Cette synthèse intègre les soldes annuels des contrats d'échange qui, ajoutés aux intérêts payés dans le cadre de l'exécution des contrats de prêts, donne le coût final de la dette et, rapporté à l'encours, le taux moyen de celle-ci.

Bilan des contrats de swap

en milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Débit sur contrat d'échange	274	6 079	2 976	8 373	2 451	2 091	24 427	29 486
Crédit sur contrats d'échange	1 170	9 201	4 901	5 618	7 484	3 054	15 074	16 488
Solde	896	3 121	1 925	-2 755	5 033	963	-9 353	-12 998
Intérêts des prêts selon CA (66111)	27 066	29 928	39 698	46 911	50 657	59 288	44 252	38 869
Total (prêts + contrats d'échange)	26 170	26 807	37 773	49 666	45 625	58 325	53 605	51 867
Encours	496 828	563 808	686 929	787 646	1 008 266	1 228 008	1 287 827	1 347 724
Taux moyen	5,27%	4,75%	5,50%	6,31%	4,53%	4,75%	4,16%	3,85%

Source : SMTC

Le recours aux swaps s'est intensifié en 2009, la nouvelle équipe à la tête du SMTC souhaitant convertir en taux fixe une part importante de la dette à taux variable. Les masses débitrices et créditices des contrats d'échange augmentent donc sensiblement.

Jusqu'en 2008, à l'exception de l'année 2006, dans leur globalité, les contrats ont joué à l'avantage du SMTC. Le taux moyen de la dette, solde des swaps inclus, a varié entre 4,53 % (2007) et 6,31 % (2006).

En 2009, et encore plus en 2010, le solde des swaps s'est avéré négatif pour le SMTC, à raison de - 9,35 M€ en 2009 et de - 12, 99 M€ en 2010. Cette importante perte de 2010, rapportée à l'encours, représente environ 1 point de taux d'intérêt.

Ces pertes de 2009 et 2010 trouvent leur origine dans la forte baisse observée sur les taux court terme. Lorsque les taux ont baissé, le SMTC a choisi de convertir (au moyen de swap) en taux fixe une partie de ces taux variables, considérant qu'il obtiendrait de meilleures conditions en période de baisse des taux qu'en phase de remontée de ceux-ci.

Les taux fixes obtenus, même s'ils sont bons, restent sensiblement supérieurs aux taux variables court terme, ce qui explique l'écart important constaté entre ce que la SMTC a perçu dans le cadre des contrats d'échange et ce qu'il a versé.

Le surcoût qui apparaît sur ces deux années n'est donc pas imputable aux formules de swap retenues qui auraient entraîné le SMTC à verser des sommes très importantes, mais à la forte baisse des taux variables appliqués aux contrats d'emprunts assurés. D'ailleurs, les contrats de swap intégrant une formule structurée ont été dans l'ensemble « gagnants ». En cas de remontée des taux, qui sont à un niveau historiquement bas, les pertes 2010 peuvent se transformer en gain.

Pour porter une appréciation complète, il paraît important d'examiner le taux moyen de la dette. Celui-ci, intégrant les surcoûts liés au swap, a baissé régulièrement depuis 2008 :

2008 : 4,75 %

2009 : 4,16 %

2010 : 3,85 %

Malgré le fonctionnement désavantageux des contrats de swap, le taux de la dette est à son niveau le plus bas (en 2010, sans le swap, le taux aurait été environ 1 point plus bas).

Cela tend à démontrer que, malgré le surcoût de 13 M€ en 2010, le choix de sécurisation en taux fixe sur du long terme était raisonnable. Le coût du swap constitue celui de l'assurance de l'application de taux fixes, dans l'ensemble modérés.

7. - L'IMPACT DES CHANGEMENTS D'EXPLOITANT SUR LA GESTION DU PERSONNEL

Le passage d'une gestion privée (Connex) à publique (Tisséo) s'est accompagné dans un premier temps d'une hausse des accords d'entreprise. Par la suite, les négociations relatives aux primes ont pris une part plus importante dans le total des accords conclus.

La revalorisation des primes constitue un facteur essentiel de l'accélération de la hausse du salaire moyen après 2006. Cette dynamique est en outre désormais amplifiée par l'accord salarial approuvé le 15 avril 2009 dans le cadre des négociations annuelles.

Les conflits sociaux locaux ont également abouti à des revalorisations salariales. Ainsi, en 2009 l'accord mettant fin au mouvement social s'est traduit par une modification des indexations indiciaires. L'impact de l'accord est estimé par le SMTC à 275 000 € en 2010 et 292 000 € sur les années suivantes, ce qui n'est pas négligeable.

7.1. - Le cadre général de la reprise du personnel

A compter du 1er janvier 2006, l'exploitation du service public des transports collectifs urbains a été confiée à la régie TISSEO, budget annexe du SMTC. Cette exploitation était assurée par la CONNEX en 2005, et par la SEMVAT jusqu'au 31 décembre 2004.

7.1.1 - La reprise du personnel de CONNEX

Les modalités de reprise du personnel de CONNEX par TISSEO sont décrites dans le règlement intérieur (ou cahier des charges) et plusieurs délibérations.

Contrairement au règlement intérieur qui indique que l'effectif de la régie est précisé par délibération, il n'existe pas de délibération qui liste exhaustivement l'état du personnel CONNEX intégré à Tisséo. Pour autant, l'ensemble du personnel a été intégré au nouvel exploitant.

La reprise du personnel s'est effectuée par transfert des contrats individuels avec maintien de tous les avantages (individuels ou collectifs) au 31 décembre 2005. Il a été fait application intégrale de toutes les dispositions, avantages individuels et collectifs, issus du code du travail, de la convention collective nationale (CCN) des réseaux de transports publics urbains de voyageurs et des accords d'entreprise améliorant la CCN, notamment en termes de grille d'ancienneté et de primes.

Les instances de représentation collective des salariés de la régie (Comité d'Entreprise, délégués du personnel, délégués syndicaux, CHS et conseil de discipline) ont été maintenues.

7.1.2 - Les accords conclus depuis le 1er janvier 2006 et la politique salariale

La CCN prévoit que « des accords d'entreprise locaux peuvent être conclus ; ils ne peuvent en aucun cas comporter des dispositions moins favorables que celles prévues par la présente convention ».

Depuis le passage en régie en 2006, la direction et les syndicats se réunissent ainsi plusieurs fois par an pour conclure des accords ayant trait à la gestion du personnel. Ces accords peuvent aussi bien concerner l'instauration de nouvelles primes que la représentation du personnel au conseil de discipline.

Globalement on peut distinguer les accords ayant trait aux conditions salariales, la revalorisation du point et les négociations afférentes aux primes, et ceux visant à modifier les conditions de travail.

On constate que le passage à Tisséo s'est accompagné d'une hausse des accords d'entreprise. Par la suite, les négociations relatives aux primes ont vu leur part augmenter dans le total des accords conclus.

La revalorisation des primes n'est pas neutre sur le montant du budget affecté à la rémunération du personnel. C'est d'ailleurs un facteur essentiel de la progression du salaire moyen après 2006. Cette dynamique est en outre accentuée par l'accord salarial du 15 avril 2009 dans le cadre des négociations annuelles, qui a instauré une indexation des primes existantes sur la valeur du point. Ainsi, la progression éventuelle du point sera amplifiée par l'augmentation automatique du niveau de primes.

Pour illustrer le poids des primes, l'analyse de la prime « vacances » est significative. Sa revalorisation a subi une hausse de plus de 1,9 M€ de 2003 à 2009.

L'essentiel de cette augmentation s'est faite à compter de 2006, lorsque l'exploitation a été transférée à Tisséo. Lorsque l'exploitant était l'entreprise Connex, la hausse moyenne était beaucoup plus faible (1,2% contre 14,6 % sous la période Tisséo).

Les conflits sociaux locaux ont également conduit à des revalorisations salariales ou des gains en termes de temps de travail. Ainsi, en 2009 l'accord mettant fin au mouvement social s'est traduit par une modification des indexations indiciaires. L'impact de l'accord est estimé par le SMTC à 275 000 € en 2010 et 292 000 € sur les années suivantes.

Le dernier mouvement social, fin 2010, lié à la mise en service du tram, s'est traduit par un octroi de jours de congés supplémentaires aux conducteurs de tramway. Aux termes de l'accord, trois jours de congés supplémentaires ont été accordés aux 67 conducteurs ainsi qu'une prime exceptionnelle versée uniquement en 2010 de 300 € par conducteur, ce qui a équivalu à un coût total de 43 560 €. Si l'on traduit les jours supplémentaires de congés en coût budgétaire, on obtient un montant annuel en 2011 de 68 000 € environ, sur la base du salaire moyen du conducteur de tramway.

L'ordonnateur en fonction a indiqué « *que la maîtrise des charges de personnel est prise en compte dans les engagements pluriannuels nés des dispositions du contrat de service public conclu avec la régie des transports* ».

7.2 - L'application du régime indemnitaire et du cadre réglementaire

La rémunération des employés de Tisséo est régie par la CCN lorsqu'il n'existe pas d'accord d'entreprise plus avantageux. Sur la période 2003 à 2010, 44 accords d'entreprise ont été conclus entre la direction et les représentants syndicaux.

L'examen de la rémunération des agents a été effectué sur la base d'un échantillon tenant compte de la répartition des effectifs. Les contrôles effectués ont porté sur les différents éléments de rémunération. Aucune anomalie n'a été relevée.

8 - LES FRAIS DE MISSION ET DE REPRESENTATION

L'application du cadre réglementaire en vigueur par le SMTC et TISSEO est apparue non conforme sur plusieurs points.

8.1 - La prise en charge des frais de mission par le SMTC

8.1.1 - Les irrégularités constatées dans la mise en œuvre des remboursements des frais de mission par le SMTC et la régie Tisséo

8.1.1.1 - Le remboursement des frais réels en lieu et place d'un remboursement forfaitaire

La première des irrégularités constatées concerne les modalités de remboursement des frais de déplacement, qui s'effectuaient dans certains cas sur la base des frais engagés et non selon des montants forfaitaires.

Si le remboursement des frais réels est une possibilité offerte par les textes réglementaires, le SMTC ne l'a pas prévu par ses règles internes. En effet la délibération relative au remboursement des frais de mission en métropole⁴ renvoie au décret du 19 juin 1991⁵. Il est donc fait référence à des remboursements sur une base forfaitaire.

Or, il est parfois arrivé que le SMTC règle directement des réservations d'hôtel alors qu'aucune délibération ne lui permet de s'affranchir des règles de remboursement des indemnités forfaitaires pour les agents concernés.

De la même manière, en 2008, certaines factures d'hôtel n'étaient plus remboursées mais réglées directement par le SMTC via le marché passé avec un prestataire pour les réservations de billets d'avion et de nuits d'hôtel. Ainsi, ces frais n'apparaissaient pas dans les remboursements effectués au profit des quelques agents concernés, mais restaient malgré tout à la charge du syndicat.

Au sein de la régie Tisséo les remboursements des frais de mission se font sur la base des frais réels (hôtel et restaurant) pour les agents, conformément aux règles fixées dans la délibération du 20 novembre 2006. Selon les termes de cette délibération, les frais sont remboursés aux agents *« sur justificatif des frais réels par note de frais »*.

Deux problèmes se posent quant à ces remboursements.

D'une part, la délibération prise par le comité syndical du SMTC ne respecte pas les exigences réglementaires fixées par le décret du 3 juillet 2006, en vigueur au moment de la décision de l'exécutif. En effet, l'article 7 précise que *« lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, un arrêté ministériel ou une délibération du conseil d'administration de l'établissement peut fixer, pour une durée limitée, des règles dérogatoires aux arrêtés interministériels prévus aux alinéas précédents, qui ne pourront, en aucun cas, conduire à rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée »*. Dans la délibération précitée, aucune des trois conditions n'est remplie, et le principe dérogatoire à la règle est abandonné au profit d'un principe à portée générale.

D'autre part, la procédure de remboursement prévue par la délibération du 20 novembre 2006 prévoit que les ordres de mission ainsi que les états de frais doivent être signés par le directeur du service. Il en est de même pour les frais divers.

Or, la mutualisation des services et les changements successifs d'organigramme ont entraîné une certaine confusion quant aux responsabilités des chefs de service dans la définition de leur périmètre de compétence. Ainsi, des ordres de mission et des états de frais ont été signés par une personne qui n'avait pas compétence pour cela.

⁴ Délibération D.96.10.9.2. reçue en préfecture le 12 novembre 1996

⁵ Décret n°91-573 abrogé par le décret n°2001-654 du 19 juillet 2001

8.1.1.2 - Le remboursement de repas alors qu'ils ne sont pas à la charge des agents

Le deuxième type d'irrégularités relevées concerne le remboursement de frais de repas lors de missions à l'étranger notamment. Dans ce cas, l'article 2 de l'arrêté du 3 juillet 2006 précise que lorsque les organisateurs prennent en charge les repas, les remboursements des indemnités de mission doivent être réduits de 17,5 % par repas.

Lors des déplacements à l'étranger, il arrive que les frais de repas soient pris en charge par les organisateurs. Parfois les collaborateurs de cabinet bénéficiant de frais de représentation invitent les agents au restaurant comme en atteste la liste des convives.

Or les agents se font rembourser 100 % de leur indemnité journalière sans déduire 17,5 % par repas pris en charge. Le SMTC paie de ce fait parfois deux fois, d'une part en remboursant l'agent de cette indemnité de repas, d'autre part en remboursant la facture au collaborateur de cabinet qui a invité l'agent en question.

8.1.1.3 - Des ordres de mission qui dépassent la durée effective des missions

Le troisième type d'irrégularités concerne la correspondance entre les ordres de mission ouvrant droit au remboursement des frais et les durées effectives des missions.

Les ordres de mission établis ne correspondent pas toujours à la réalité de la durée des missions définies par les calendriers des réunions, séminaires, ou groupes de travail. Par ailleurs dans de nombreux cas, les convocations ne sont pas jointes aux ordres de mission. Il est donc impossible de connaître l'objet, ainsi que les horaires et dates officielles des événements. Il est également impossible de vérifier si l'agent était présent.

Il n'est jamais distingué, dans l'ordre de mission établi, de période avec et sans frais. Aucun ordre de mission sans frais n'a été établi par les services.

Il est de pratique courante au sein du SMTC et de TISSEO de présenter un ordre de mission incluant des jours de fin de semaine. Les nuitées facturées au SMTC par les agents lorsqu'ils remplissent leur état de frais, s'ils correspondent à l'ordre de mission, incluent des journées qui ne couvrent pas une mission professionnelle au sens strict.

L'ensemble de ces éléments tend à démontrer que, d'une part, le contrôle mis en place par l'ordonnateur est largement insuffisant et, d'autre part, qu'aucune règle précise ne permet de définir la durée d'une mission.

8.1.1.4 - Le remboursement de l'hébergement sans aucune facture produite

L'article 3 du décret de 2006 précité prévoit que l'agent en déplacement hors de sa résidence administrative ou familiale pour les besoins du service peut prétendre « à des indemnités de mission qui ouvre droit cumulativement ou séparément, selon les cas, au 2° remboursement forfaitaire des frais d'hébergement et, pour l'étranger et l'outre-mer, des frais divers, sur production des justificatifs de paiement de l'hébergement auprès du seul ordonnateur ».

La volonté du législateur est de réglementer les remboursements en permettant à l'ordonnateur de s'assurer que les frais d'hébergement ont effectivement été à la charge de l'agent et ainsi éviter un paiement indu à ce dernier.

Dans le cas du SMTC, les agents sont remboursés des frais de mission en métropole ou à l'étranger sans jamais joindre à l'état de frais les factures liées à leur hébergement. Les services paient donc une indemnité journalière sans jamais avoir la preuve que l'agent a pris à sa charge les frais d'hébergement.

8.1.1.5 - Le remboursement des frais de taxi

La règle relative à l'utilisation des taxis est issue du décret du 19 juillet 2001⁶ modifié par le décret⁷ du 5 janvier 2007. Elle permet la possibilité d'un remboursement des frais d'utilisation d'un taxi sur présentation des pièces justificatives au seul ordonnateur.

Le texte précise toutefois que cette utilisation est envisageable « *quand l'intérêt du service le justifie* ». L'idée d'une nécessité de service est explicite, le remboursement s'effectuant « *sur autorisation du chef de service, sur présentation des pièces justificatives au seul ordonnateur, quand l'intérêt du service le justifie* ».

La pratique au sein du SMTC a conduit à un remboursement systématique des taxis, sans autorisation préalable, et sans véritable justification de cette utilisation dans l'intérêt du service (gain de temps, horaires, absence de transports en commun ...).

8.1.2 - Le remboursement des frais de mission des élus

Aux termes des règles internes du SMTC, fixées par délibérations, il appartient au président de confier des mandats spéciaux aux membres du comité syndical lorsqu'ils sont amenés à effectuer des déplacements.

L'examen des dépenses engagées par les élus, et des remboursements effectués par le SMTC, montre que la délivrance du mandat spécial est systématique.

8.2 - Les frais de représentation

8.2.1 - La prise en charge des frais de représentation des agents par le SMTC

Les dispositions de la loi 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale ouvrent la possibilité aux organes délibérants d'instaurer ou le versement d'une somme forfaitaire, aux agents concernés, au titre des frais de représentation, ou une dotation budgétaire globale.

⁶ Article 15 du décret 2001-654 du 19 juillet 2001

⁷ Article 11 du décret n°2007-23 du 5 janvier 2007

Si la collectivité opte pour la seconde possibilité « *les sommes considérées n'ont pas le caractère de compléments de rémunération* »⁸. C'est le choix qu'a fait le SMTC dans sa délibération du 9 juillet 2008 qui précise que les frais de représentation consistent « *en un crédit ouvert au budget de fonctionnement de la collectivité dont l'objet est de couvrir les charges liées à l'exercice de leur mission de représentation par les cadres dirigeants* ». Le remboursement des dépenses engagées à ce titre s'effectue « *sur présentation des pièces justificatives correspondantes*. »

Dans son article 2, la délibération liste les bénéficiaires des frais de représentation.

Le montant des frais de représentation est porté au chapitre 62 du budget du SMTC. Les crédits ouverts étaient de 10 000 €. Ce montant a été porté à 20 000 € par une délibération du 29 septembre 2008.

Dans la pratique, donc, le SMTC n'alloue pas une somme forfaitaire au titre des frais de représentation mais a institué une dotation budgétaire permettant la prise en charge directe des frais ou le remboursement des dépenses de représentation dûment justifiées.

Les agents bénéficient de remboursements de leurs frais de restauration soit sous forme de frais de représentation, soit sous forme de frais de réception. Lorsqu'ils sont en déplacement, le remboursement des factures de restaurant est effectué par le biais des frais de mission versés. Or les frais de représentation sont liés à la fonction de l'agent ou de l'élu, et à ce titre font l'objet d'une délibération de l'exécutif autorisant ce type de dépense. Ce n'est pas le cas des frais de réception qui sont relatifs à une dépense institutionnelle.

La distinction entre frais de représentation et frais de réception n'est indiquée dans aucune délibération ni aucune réglementation interne au SMTC ou à la régie Tisséo. L'imputation comptable se fait respectivement aux articles 62561 et 6257. Il ne semble pas exister de différence notable dans l'objet de la dépense. Mais la délibération du SMTC fixant un seuil maximal de crédits ouverts, cette affectation de la dépense a pour effet de permettre, sans l'accord de l'assemblée délibérante, de dépasser le plafond fixé.

Lorsque l'imputation était exclusivement réalisée en tant que frais de représentation, le seuil était dépassé, comme l'illustrent certains états contrôlés par la chambre (2007).

Par ailleurs, concernant les frais de réception, le certificat administratif joint à la facture et qui permet de régler directement le créancier est souvent insuffisamment complété.

8.2.2 - Les frais de représentation des élus

Aucune disposition réglementaire ne s'oppose à ce que l'assemblée délibérante décide la prise en charge directe par la collectivité des frais de représentation et de réception organisés par la collectivité, « *à condition que ces dépenses présentent un lien suffisant avec l'intérêt et le fonctionnement de la collectivité et soient dûment justifiées* »⁹.

⁸ Voir Conseil d'Etat, 1^{er} février 2006, Préfet du Puy de Dôme

⁹http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_gest_loca/vie_elus/gest_elus_print.imp#chap1692
Rapport d'observations définitives – SMTC

Dans sa délibération du 28 octobre 1996, le conseil syndical a autorisé le paiement ou le remboursement au président du SMTC des dépenses que ce dernier engage « *au titre des frais de représentation liés à ses fonctions et dans l'intérêt du SMTC* ».

La délibération du 28 février 2005 prévoit que le remboursement des dépenses engagées par le président du syndicat, au titre des frais de représentation, s'effectue sur présentation des justificatifs.

Comme pour les agents, il n'y a pas de distinction entre frais de réception et frais de représentation. Et, de la même manière, le certificat administratif de paiement est insuffisamment complété.

Certaines factures de restaurant sont imputées aux frais de mission, sans ordre de mission spécifique. La différence avec les frais de représentation n'est pas évidente. Imputer ces dépenses sur des frais de mission alors qu'elles paraissent être liées aux fonctions de représentation du président induit le conseil syndical en erreur et soustrait ces montants au volume des frais de représentation voté par ce dernier.

En conclusion, s'agissant des frais de mission et de représentation, la chambre estime que les irrégularités constatées sont le résultat de défaillances du SMTC dans l'application des textes en vigueur. Elle invite le SMTC à revoir les dispositifs existants et à les rendre conformes aux règles de droit applicables. Elle rappelle qu'il appartient à la direction générale et ensuite aux chefs de services, de définir des modes de contrôle et d'en assurer le respect.

9 - LA CESSION DE 11 AUTOBUS A UNE ASSOCIATION

Dans le cadre d'un projet de coopération solidaire mis en place avec une association de la loi de 1901, à fin humanitaire, en collaboration avec le conseil régional de Midi-Pyrénées et la ville de Marrakech, le SMTC a cédé à cette association onze autobus réformés. Ces véhicules étaient dédiés à l'accompagnement scolaire dans certaines zones défavorisées du Maroc. Les bus en question, achetés en 1993, étaient totalement amortis depuis 2008.

La « convention de cession de véhicules » a été signée le 4 août 2009, par le président du SMTC et par l'association (signature illisible), représentée, selon le préambule de la convention, par son président nommé désigné.

Aux termes de cette convention le SMTC vend à l'association 11 autobus moyennant le prix symbolique de 1 € par bus, les deux premiers véhicules étant livrés le 8 août 2009 et les autres « courant septembre » (modalités de livraison non précisées). Le SMTC garantit que « les véhicules ne possèdent aucun vice caché ». Il s'engage à « transférer les véhicules en bon état de fonctionnement ». Enfin Tisséo SMTC déclare que les bus « sont à sa connaissance en bon état de marche (cf. documents joints en annexe)... ». Le document en question est bien joint à l'exemplaire de la convention, cependant les cadres prévus (marque, puissance, type, numéro de série, kilométrage...) n'ont pas été servis.

Selon la réponse du président du SMTC, cette livraison serait cependant intervenue entre septembre 2010 et février 2011.

La signature de cette convention n'a pas été précédée d'un accord préalable de l'assemblée délibérante. Certes, cette cession constitue un acte de gestion courante (le SMTC vend une quarantaine de bus par an), et l'accord de l'assemblée n'était pas en principe indispensable. Mais, au cas particulier, s'agissant d'une cession gratuite, c'est-à-dire d'un acte de disposition du patrimoine à des conditions exceptionnelles au bénéfice d'une personne morale déterminée, l'information de l'assemblée paraissait souhaitable. En effet, même pour des bus anciens totalement amortis, le SMTC les cède généralement pour un prix non négligeable, le plus souvent aux constructeurs dans le cadre d'une opération de reprise.

Il apparaît par ailleurs que les conditions de remise des véhicules aux représentants de l'association n'ont pu être déterminées avec précision (date de remise, identité des personnes en ayant pris possession...). Cette cession aurait simplement donné lieu à signature des cartes grises des véhicules, sans établissement d'un procès-verbal contradictoire de remise.

Par lettre du 9 février 2010, le directeur adjoint du SMTC a demandé au président de l'association de lui communiquer des éléments d'information sur la destination finale des véhicules ainsi cédés. Selon la réponse de ce dernier, transmise au SMTC par courrier électronique, il peut être compris que la convention du 4 août 2009 aurait été signée par un ancien collaborateur bénévole de l'association, *« usurpant l'identité du président »*, et *« que l'association ne serait jamais entrée en possession des autobus en cause »*.

Le président de l'association a confirmé ces éléments dans la réponse faite à la chambre suite à l'extrait des observations provisoires qui lui avait été adressé.

La chambre régionale des comptes ne remet pas en cause le droit pour le SMTC d'apporter une aide aux associations humanitaires de son choix. Il lui paraît cependant souhaitable que la mise en place d'une telle opération soit d'abord validée par l'assemblée délibérante, ensuite bien encadrée juridiquement et techniquement : garanties quant à la qualité des signataires de la convention, procès-verbal contradictoire de remise des véhicules, procédure permettant de s'assurer que les véhicules ont bien été affectés à l'œuvre à laquelle ils étaient destinés, et aux conditions voulues par le SMTC.

10 - RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Aux termes de ses analyses, la chambre recommande de :

Outils de planification

- 1 - mettre en cohérence le plan de transports urbains et le périmètre du SMTC ;
- 2 - appuyer les orientations du plan de déplacements urbains sur des analyses précises en tenant compte de l'évolution de la demande potentielle de transport et les associer à des perspectives financières par ligne ;

Exploitation du service et programme d'investissements

- 3 - redéfinir un pacte entre les membres du syndicat en vue de lui assurer des perspectives financières durables ;
- 4 - renforcer les recettes d'exploitation pour dégager un autofinancement plus important des dépenses d'investissement ;
- 5 - s'interroger sur les conditions de gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales ;
- 6 - contenir les coûts moyens d'exploitation ;
- 7 - financer les investissements, en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant entendu que le niveau d'endettement a atteint un seuil qu'il semble difficile d'accroître ;

Gestion comptable et financière

- 8 - financer les dotations aux amortissements par des ressources d'exploitation ;
- 9 - poursuivre une gestion active de la dette avec pour but d'en minimiser le coût actuel et à venir ;
- 10 - contenir l'encours de la dette au niveau actuellement atteint ;

Dépenses de personnel

- 11 - maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, alors que la période récente (depuis 2006) a été marquée par l'accélération de la hausse du salaire moyen et par des mesures très favorables aux agents en matière de primes ;
- 12 - mettre en place, d'une part, une procédure interne formalisée des remboursements de frais de mission et de représentation afin de respecter la réglementation en la matière, et, d'autre part, un dispositif de contrôle par les services.

Telles sont les observations définitives que la chambre a décidé de formuler sur la gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine.

*

* *

ANNEXES

- Annexe 1 : Equilibres financiers consolidés
- Annexe 2 : Emplois ressources d'investissement
- Annexe 3 : Investissements réalisés
- Annexe 4 : durée de la dette

ANNEXE 1 : Equilibres financiers consolidés

	en €	2006	2007	2008	2009
A RECETTES D'EXPLOITATION		284 889 004	306 925 365	308 905 282	348 794 773
Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises (70)		50 490 387	56 540 240	66 436 834	63 800 757
Produits issus de la fiscalité (73)		150 881 951	164 242 562	176 303 920	176 530 669
Subventions d'exploitation (74)		54 332 605	38 943 726	43 361 653	82 877 000
Autres produits de gestion courante (75)		663 806	3 090 786	1 443 514	1 097 605
Produits financiers (76)		5 932 881	7 677 444	3 640 438	16 307 582
Produits exceptionnels (77 hors 775 et 777)		71 717	17 459 978	995 004	1 097 204
Atténuation de charges (013)		22 515 657	18 970 629	16 723 918	7 083 954
B DEPENSES D'EXPLOITATION		226 942 934	238 669 814	263 915 096	271 617 298
Charges à caractère général (011)		55 508 980	62 586 560	70 882 030	72 128 319
Charges de personnel (012)		89 144 343	98 010 066	111 068 854	113 433 881
Autres charges gestion courante (65)		20 735 238	11 063 053	16 071 885	21 767 553
Charges financières (66 sauf 668)		60 068 174	64 167 225	59 275 610	43 386 973
Autres charges financières (c/668)					18 733 253
Charges exceptionnelles (67 hors 675)		34 396	1 015 521	5 783 373	1 395 192
Atténuation de produits (014)		1 451 803	1 827 389	833 344	772 127
EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION (c/70+c/73+c/74+c/75+013-c/66-011-012-c/65-014+c/131)		98 125 928	95 143 713	105 413 727	123 288 107
C CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT BRUTE (A-B)		57 946 069	68 255 551	44 990 187	77 177 476
D Remboursement en capital (c/16 au débit hors c/16449, c/166 et c/1688)		27 673 586	50 257 765	43 828 315	30 102 326
emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (c/16449)				105 500 000	95 000 000
remboursements anticipés et refinancement dettes (c/166)			40 000 000		
E CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT NETTE (C-D)		30 272 484	17 997 786	1 161 872	47 075 149
F RECETTES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts)		18 227 379	64 624 717	80 555 897	40 877 103
Affectation + réserves (10 hors 1068)					
Subventions (13 hors subventions en annuités)		4 885 898	47 973 099	61 537 747	36 226 257
ICNE (1688)		13 157 161	13 509 750		
Immobilisations incorporelles (20)				546	9 865
Immobilisations corporelles (21)			3 038 867	17 603	2 103 550
Immobilisations en cours (23)		184 320	103 001	19 000 000	2 479 273
Restitution dépôts et cautionnements versés (275)					58 157
G FINANCEMENT PROPRE DISPONIBLE (E+F)		48 499 863	82 622 503	81 717 768	87 952 252
H DEPENSES D'INVESTISSEMENTS (hors emprunts)		263 516 944	303 386 281	171 223 177	138 519 599
Subvention d'investissement (13 hors 139)					
ICNE (1688)		13 918 114	13 157 161		
Dépenses d'équipements - immobilisations incorporelles (20)		249 288	799 822	1 119 444	1 741 592
Dépenses d'équipements - immobilisations corporelles (21)		15 522 430	8 899 526	13 963 351	28 409 357
Dépenses d'équipements - immobilisations en cours (23)		233 827 112	280 497 337	156 054 812	108 309 659
Dépôts et cautionnements versés (275)			32 434	85 570	58 991
I Réintégration du produit des cessions d'immobilisations (c/775 - c/675)		300 000	-2 878 866	248 675	-1 817 097
J Réintégration des provisions pour risques et charges (c/7815-c/6815)				-2 573 373	-455 535
K Réintégration des provisions pour dépréciation d'actifs circulants (c/7817-c/6817)		-46 432	-27 600	-52 525	-174
L CAPACITE DE FINANCEMENT (G-H+I+J+K)		-214 763 513	-223 670 244	-91 882 632	-52 840 153
M Emprunts de l'exercice (c/16 au crédit hors c/16449, c/166 et c/1688)		248 293 880	270 116 075	103 648 891	90 004 769
emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (c/16449)				105 500 000	95 000 000
emprunts pour refinancement de dettes (c/166)			40 000 000		
FONDS DE ROULEMENT INITIAL (au CG) Part affectée à l'investissement (c/1068)		36 942 402	70 472 769	100 043 571 5 634 071	111 809 831
N VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT ou résultat de l'exercice		33 530 367	46 445 831	17 400 330	37 164 616
FONDS DE ROULEMENT FINAL		70 472 769	116 918 600	111 809 831	148 974 447
Restes à réaliser en recettes d'investissement		95 247 000	27 500 000	15 703 000	
Restes à réaliser en dépenses d'investissement		80 916 058	28 986 907	16 223 473	24 920 573
RESULTAT APRES RESTES A REALISER		84 803 711	115 431 693	111 289 358	124 053 875
ENCOURS DE LA DETTE (balance de sortie au crédit c/16-168)		1 008 265 819	1 228 124 129	1 287 944 705	1 347 847 148
RATIO DE DESENDETTEMENT (Encours dette / CAF brute)		17,40	17,99	28,63	17,46
ANNUITE (débit c/16 hors c/165 et c/1688 + débit c/6611 hors ICNE) (remboursements anticipés compris)		74 584 599	140 915 241	103 116 295	74 354 434

Sources : comptes de gestion et comptes administratifs

ANNEXE 2 : Emplois ressources d'investissement

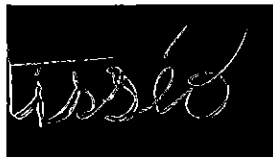
(en milliers d'€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	cumul
Emplois:	339 097	286 932	280 942	215 817	278 080	343 366	217 678	170 894	2 132 806
dépenses d'équipement	266 235	249 558	244 063	181 889	249 599	290 197	171 138	138 461	1 791 140
moins valeur sur cession d'immos	2 913			66		2 879		1 817	7 675
annuité de la dette en K	69 949	33 025	36 879	29 987	27 674	50 258	43 828	30 102	321 702
autres emplois		4 349		3 875	807	32	2 712	514	12 289
								-	
Ressources:	434 359	299 735	327 991	223 533	311 610	389 812	235 078	208 059	2 430 177
affectation réserves	50 034	50 579	64 541	3 057			5 634		173 845
subventions d'investissement	21 085	53 807	37 327	12 794	4 886	47 973	61 538	36 226	275 636
immobilisations (VNC)	3 696				184	3 142	19 018	4 593	30 633
CAF brute	81 885	95 349	56 670	76 979	57 946	68 256	44 990	77 177	559 252
plus valeur sur cessions d'immos			173		300		249		722
autres ressources	2 659		9 280			325		58	12 322
emprunts de l'exercice	275 000	100 000	160 000	130 703	248 294	270 116	103 649	90 005	1 377 767
								-	
variation du fonds de roult	95 262	12 803	47 049	7 716	33 530	46 446	17 400	37 165	297 371

Annexe 3 : Investissements réalisés

(en milliers d'€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	cumul
mandats SMAT:	257 538	223 894	229 982	167 346	212 526	242 100	116 077	91 067	104 387	1 553 850
prolongement ligne A										
(dont 12 rames)	56 951	33 112	21 164	3 573	1 554	1 969	569	106	1	118 893
ligne B (dont 56 rames)	196 214	182 908	200 278	146 430	175 669	187 076	32 436	13 864	7 079	1 128 090
divers métro	3 342	4 205	4 723	4 833	6 566	4 650	7 547	3 655	1 308	37 174
ligne E (rames ?)	790	2 425	1 629	1 366	3 348	10 508	59 090	65 767	81 419	160 575
autres projets		1 244	2 188	11 145	25 389	37 898	16 436	7 676	14 579	108 879
maîtrise d'O SMTC	8 106	25 664	14 081	19 694	36 851	46 105	32 903	44 354	28 251	211 655
études	192	435	1 040	714	141	304	268	1 078	61	3 155
autobus	1 311	21 218	9 188	9 007	15 098	6 645	12 214	21 222	10 302	84 983
rames de métro							9 920	4 872	6 075	15 995
PPI	6 603	4 012	3 493	8 515	6 699	4 744	5 317	17 183	11 814	51 197
Centre de Langlade			360	1 459	14 914	34 412	5 184			56 329
total investissements	265 645	249 558	244 063	187 040	249 378	288 205	148 980	135 422	132 637	1 765 506

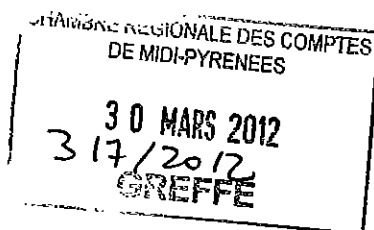
Annexe 4 : durée de la dette**Durée résiduelle moyenne au 31/12/2010**

Numéro fiche emprunt	Prêteur	Date dernière annuité	CRD au 31/12/2010 (A)	Durée résiduelle (B)	C = A x B
27	DEXIA CLF	01/01/2042	48 783 686	32	1 561 077 937
28	DEXIA CLF	01/08/2047	56 972 352	37	2 107 977 006
30	DEXIA CLF	01/01/2049	43 333 333	39	1 690 000 000
32	DEXIA CLF	01/06/2038	91 666 667	28	2 566 666 666
33	DEXIA CLF	01/07/2038	46 666 667	28	1 306 666 667
34	DEXIA CLF	01/06/2048	27 868 202	38	1 058 991 684
43	DEXIA CLF	01/01/2040	75 000 000	30	2 250 000 000
2 000	Crédit Agricole	01/04/2018	7 627 659	8	61 021 274
2 001	Crédit Agricole	15/04/2022	9 000 000	12	108 000 000
3 004	Caisse d'Epargne	25/03/2018	5 302 842	8	42 422 734
3 006	Caisse d'Epargne - Crédit Foncier	30/11/2037	45 000 000	27	1 215 000 001
3 007	Caisse d'Epargne - Crédit Foncier	30/11/2039	72 500 000	29	2 102 500 000
6 000	Société Générale	02/12/2032	73 333 333	22	1 613 333 334
6 001	Société Générale	15/03/2029	47 500 000	19	902 500 000
6 002	Société Générale	15/06/2029	47 500 000	19	902 500 000
7 000	Banque Européenne d'Investissement	15/05/2027	24 381 000	17	414 477 000
7 001	Banque Européenne d'Investissement	27/06/2027	25 500 000	17	433 500 000
7 003	Banque Européenne d'Investissement	15/12/2027	27 200 000	17	462 400 000
7 004	Banque Européenne d'Investissement	15/12/2030	60 000 000	20	1 200 000 000
7 005	Banque Européenne d'Investissement	15/12/2031	140 000 000	21	2 940 000 000
8 000	EULIA - Groupe Caisse d'Epargne CCF	01/07/2033	15 333 333	23	352 666 666
8 001	EULIA - Groupe Caisse d'Epargne CCF	01/08/2028	18 000 000	18	324 000 000
9 000	CALYON	15/12/2029	28 500 000	19	541 500 000
9 002	CALYON	15/06/2037	40 000 000	27	1 080 000 000
9 003	CALYON	15/06/2037	20 000 000	27	540 000 000
9 004	CALYON	31/12/2037	27 000 000	27	729 000 000
10 000	RBS	15/12/2029	28 500 000	19	541 500 000
10 001	RBS	15/03/2030	40 000 000	20	800 000 000
10 002	RBS	15/06/2030	30 000 000	20	600 000 000
100 001	Caisse des Dépôts et Consignations	17/12/2032	44 000 000	22	968 000 000
100 002	Caisse des Dépôts et Consignations	17/12/2037	45 000 000	27	1 215 000 000
100 003	Caisse des Dépôts et Consignations	01/11/2040	42 000 000	30	1 260 000 000
TOTAUX			1 353 469 074		33 890 700 968
Durée résiduelle moyenne (en années) =>					25,04



Le Président

 **COPIE**



Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
Midi-Pyrénées
31 allées Jules Guesde
BP 38512
31685 TOULOUSE Cedex 6

Recommandé A/R
1A 063 157 3535 4

Toulouse, le **28 MARS 2012**

Nos réf : Pst/DGS/JPM/MD/2012/2628
Vos réf : JO11 342 01-Observations définitives

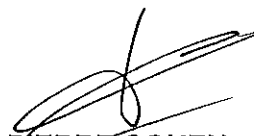
Affaire suivie par : Jean-Paul MAZABRARD

Monsieur le Président,

Par lettre du 14 février 2012, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives sur les comptes et la gestion du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Toulousaine (exercices 2002 à 2009).

J'ai l'honneur de vous adresser sous ce pli les compléments d'informations et de précisions que les observations de la Chambre appellent de ma part.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.


PIERRE COHEN

REPONSE DE TISSEO-SMTC

OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES EXERCICES 2003-2009

1. LES OUTILS DE PLANIFICATION

1.1. - Mettre en cohérence le Périmètre de Transports Urbains et le périmètre du SMTC

La Chambre remarque fort justement que le Périmètre des Transports Urbains (PTU) ne correspond plus depuis 2004 au périmètre de compétence de l'établissement public qu'est Tisséo-SMTC.

Des communes comme La Salvetat Saint Gilles, membre du SITPRT ou Muret, membre de la Communauté d'Agglomération du Muretain (CAM), pour ne citer que celles-là sont desservies par le réseau Tisséo alors qu'elles n'ont jamais rejoint formellement le PTU.

Cette situation trouve son origine dans le démembrement progressif du SITPRT provoqué par la création de trois communautés d'agglomération, le Grand Toulouse et le SICOVAL en 2001, la CAM en 2004, toutes trois dotées de plein droit de la compétence transport.

La récente entrée dans la Communauté Urbaine du Grand Toulouse de douze communes supplémentaires participe de ce phénomène d'effacement progressif du SITPRT.

L'adhésion de la CAM à Tisséo-SMTC permettra de remettre en adéquation les deux périmètres et, surtout, au Préfet de prendre acte du nouveau PTU, ce qu'il n'a pu faire jusqu'à présent.

Dès mon élection à la tête de Tisséo-SMTC, un accord a été trouvé avec la CAM quant aux modalités pratiques de son adhésion, que le Comité Syndical a approuvées par délibération du 27 mai 2010. La procédure de révision statutaire a été lancée le 24 janvier 2011 et les nouveaux statuts du SMTC ont été votés le 12 décembre 2011. Dès que les trois collectivités membres les auront à leur tour adoptés, le Préfet pourra prononcer l'adhésion de la CAM.

Je note par ailleurs que le Préfet l'a anticipée puisque le projet de schéma directeur de coopération intercommunale qu'il a élaboré tient cette adhésion pour acquise.

1.2. - Appuyer les orientations du PDU sur des analyses précises en tenant compte de l'évolution de la demande potentielle de transport et les associer à des perspectives financières par ligne

1.2.1 - l'observatoire du PDU 2001/2007 (2008)

Le projet de révision du PDU arrêté le 24 janvier 2011 contient en son chapitre 2 un bilan synthétique du PDU 2001 précédé d'éléments contextuels sur la croissance démographique et les pratiques de mobilités sur l'aire urbaine de l'agglomération toulousaine.

Il contient également en annexe 1 la synthèse de l'évaluation 2001/2007 de l'Observatoire du PDU, outil de suivi demandé par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 afin de suivre et d'évaluer les orientations et actions du PDU approuvé.

Toutes les données sont extraites de l'Observatoire du PDU 2001/2008, les données 2008 correspondent au point de départ de la révision du PDU. Elles ont été présentées en Commission Thématiques et Partenariales de suivi pour permettre à tous les participants de disposer de la même matière afin de construire sur une même base de connaissance les orientations, les objectifs, puis les actions permettant d'atteindre les objectifs.

Dans cet observatoire, il a en particulier été suivi et évalué le développement urbain des territoires, en lien avec :

- la programmation des TCSP, et l'évolution de l'usage des TC,
- l'attente de l'objectif de 16% de part modale.

Il a également été mis en avant la métropolisation de l'agglomération, observé depuis les enquêtes ménages de 1996, avec un fonctionnement en quadrant, militant pour la mise en place d'un réseau maillé métro/tram/BHNS couvrant toute l'agglomération, et la poursuite d'une utilisation importante de la voiture, militant pour le renforcement des mesures alternatives à l'usage de la voiture ou de mesures plus restrictives de circulation et stationnement.

Ainsi, toutes les orientations et actions du PDU trouvent leur justification au regard non seulement des évolutions législatives qui encadrent le PDU, mais surtout et principalement au regard des conclusions de l'évaluation du PDU 2001 :

- la cohérence entre l'urbanisme et les transports est à renforcer, d'où notamment la mise en place des contrats d'axe,
- le retard pris dans la réalisation des TCSP et des boulevards urbains multimodaux, d'où une programmation 2015 ciblée par les collectivités sur des territoires périphériques à fort potentiel de développement urbain,
- l'insuffisance de la maîtrise des flux automobiles, d'où les politiques globales de stationnement, les abaissements de vitesse de circulation dans les quartiers et grands axes de circulation,
- un territoire métropolitain à deux vitesses, d'où la constitution d'un réseau TC maillé d'agglomération couvrant la Ville Intense telle que définie par le SCOT et permettant ainsi aux habitants de la périphérie d'avoir eux aussi un réseau TC à haut niveau de service,
- la nécessaire amélioration de l'intermodalité, d'où la poursuite du renforcement des pôles d'échanges sur le réseau structurant d'agglomération et articulé par bassin de mobilité.

Ainsi, l'enjeu principal du projet de PDU est de définir une stratégie d'ensemble cohérente pour la définition du réseau structurant de transport public (métro, téléporté, tram/BHNS, lignes structurantes).

1.2.2 - l'étude multimodale de déplacements 2008/2009

a) Le projet de PDU de l'agglomération toulousaine s'est construit progressivement de 2008 à 2011 autour de la recherche d'un concept de déplacements à moyen-long terme, ayant pour objet d'inscrire les projets de déplacements dans la construction d'un réseau global maillé à l'échelle de l'agglomération dans le respect des enjeux d'une mobilité durable.

La démarche d'élaboration du concept multimodal s'est déroulée en 5 temps :

1. Diagnostic, état des lieux, enjeux et objectifs.
2. Identification d'un noyau de projets TC et effets sur les reports modaux.
3. Identification des autres leviers d'actions complémentaires.
4. Choix du scénario le plus performant.
5. Retour sur les capacités financières des collectivités.

Le diagnostic, qui a porté sur TOUS les modes, a mis en avant :

- une agglomération en très forte croissance démographique,
- des indicateurs de mobilité inquiétants (taux de motorisation des ménages élevé et en forte croissance, mobilité individuelle en augmentation, faible taux d'occupation des véhicules, taux d'usage fort de l'automobile),
- une mobilité structurée autour d'un secteur central et de 4 bassins de mobilités,
- un réseau routier très dense et maillé, atteignant ses limites capacitaires,
- une politique de stationnement encore trop permissive, malgré l'apport incontestable du Plan Local de Stationnement (PLS) au niveau de la ville de Toulouse,
- des réseaux de transports collectifs insuffisamment attractifs, avec une part de marché des transports collectifs par rapport aux modes mécanisés de environ 16%, part globalement faible en comparaison aux autres villes françaises de taille similaire,
- un réseau ferroviaire, structuré en étoile autour de Toulouse, mais faiblement utilisé (il ne capte que 3% des déplacements urbains quotidiens),

- des modes actifs (modes doux) peu mis en valeur.

Face à ce constat, des objectifs ont été élaborés pour chaque territoire en fonction de ces spécificités :

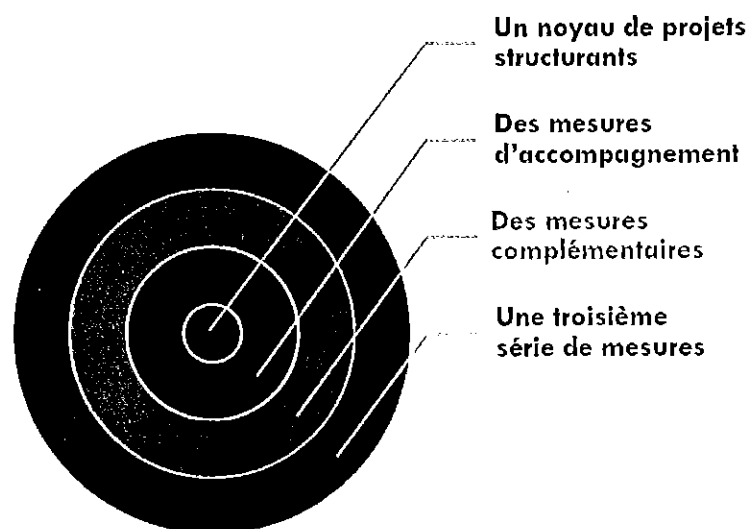
- le centre-ville de Toulouse,
- les faubourgs toulousains depuis le centre-ville jusqu'au périphérique,
- les bassins de mobilité et la périphérie toulousaine.

Après débat en commissions, le concept multimodal comprend les éléments fixes suivants :

- La maîtrise hiérarchisée et volontariste de la circulation automobile, à l'aide notamment de restrictions capacitaires au profit des modes alternatifs à l'automobile.
- Le développement de la structure même du réseau de transports collectifs, via le développement d'un réseau de surface performant et fortement capacitaire (tramways et bus) en complément de la croix métro existante.
- Le confortement de la place des piétons et des cyclistes dans les centres urbains et autres polarités sectorielles existantes ou en devenir, et le renforcement de l'intermodalité.

Cette étude a fait l'objet de comités de pilotages réguliers auxquels participaient des élus du comité syndical, l'Etat, le Conseil Régional, le Conseil général, la CCIT. Ce comité a orienté, piloté et validé les choix successifs qui ont abouti à l'élaboration du scénario retenu.

A partir de ces différents leviers, des scénarios ont été modélisés, chaque levier venant se superposer au précédent selon la structure itérative suivante :



L'impact de l'ensemble des éléments de projet sur la mobilité toulousaine a ainsi été mesuré afin de donner des éléments d'aide à la décision qui ont conduit à l'élaboration du projet final de révision du PDU. L'éclairage apporté aux élus a donc bien été apporté par des logiques contrastées d'organisation globale de réseau et de structuration du territoire.

Dans ce cadre, l'évolution de la demande potentielle de déplacement a bien été prise en compte par la construction d'un scénario de référence et la comparaison avec un scénario performant de développement des TC, intégrant la croissance démographique de l'agglomération et l'accueil de ses populations sur les territoires urbanisables tels qu'identifiés au projet de SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. Ces données ont été élaborées avec l'Agence d'Urbanisme de la Région Toulousaine.

b) Avec l'ensemble de ces mesures (scénario dit MM4), la cible d'amélioration de la part de marché des TC par rapport aux modes mécanisés était de 22 à 23 %.

Année	2008	2020	2020	2020	2020
Scénario	Situation actuelle	MM1 : PTCG + PLE + PLB sans accompagnement + Réseau bus 2020	MM2 : MM1 + traitement de 3 axes	MM3 : MM2 + Réseau bus Pôle à Pôle	MM4 : MM3 + Zone 30 + traitement de toutes les pénétrantes + traitement des tangentielles + Vitesse commerciale Bus express améliorée + extension PLS
Nbre D PTU (x1000)	3 369	4 006	4 006	4 007	4 005
Nbre D VP (x1000)	1 983	2 317	2 306	2 311	2 104
Nbre D TC (x1000)	416	625	632	635	691
Part modale marche (%)	23,1	21,3	21,3	21,3	24,1
Part de marché TC/méca (%)	16,3	20,0	20,2	20,2	22,8

Au regard de ces analyses, le scénario MM4 a été retenu. Il se justifie par une évolution potentielle en matière de parts modales :

- 24% de Marche à Pied (contre 23% en 2004),
- 5% de Vélo (contre 3% en 2004),
- 17% de Transport Collectif (soit 23% de part de marché des modes mécanisés),
- 53% de déplacements en voiture (soit 70% de part de marché des modes mécanisés), avec également un objectif de taux moyen d'occupation des véhicules supérieur à 1,3.

c) Le scénario MM4 a donc constitué l'ossature du projet de PDU arrêté en juillet 2009 et soumis pour avis aux personnes publiques associées. Lors de cette consultation, la question du financement des transports en commun a été soulevée dans un contexte de forte contrainte budgétaire, avec la nécessité de choisir les modes les plus adaptés en évitant une croissance non mesurée des coûts d'exploitation et d'investissement.

Dés lors, il a été procédé à une étude de prospective financière permettant de répondre aux enjeux financiers liés au développement des transports en commun structurants et à la couverture des coûts d'exploitation du réseau urbain Tisséo prenant en compte l'évolution des recettes et des charges d'exploitation générées par le projet.

Dans le cadre de cette étude, il est apparu que les capacités financières des collectivités membres de Tisséo-SMTC ne permettraient pas de mettre en œuvre le scénario MM4, le projet de révision du PDU Juillet 2009 nécessitant une enveloppe d'investissement annuel de 191 à 223 millions d'euros.

Les exécutifs des collectivités contribuant au financement des transports en commun se sont alors rencontrés à plusieurs reprises. Le 4 novembre 2010, le Comité Syndical de Tisséo-SMTC a délibéré et adopté un programme précis d'investissement TCSP à l'horizon 2015, et défini les grandes lignes d'une programmation de TCSP à l'horizon 2020, sur la base d'un montant d'investissement annuel de 160 millions d'euros, correspondant à la capacité d'investissement de l'AOTU. Les orientations de cette programmation sont fondées sur la double nécessité de :

- **Rechercher les modes de TCSP les plus adaptés au trafic attendu**, en considérant le contexte urbain du territoire desservi et son potentiel de renouvellement, d'ouverture de nouveaux territoires à l'urbanisation et de densification,

- **Maintenir le principe de couverture territoriale** en développant des liaisons de transport public structurantes à l'échelle du SCOT.

A partir de ces considérations, les principes relatifs au volet TCSP du PDU ont été précisés aux horizons 2015 et 2020 par délibération du 4 novembre 2010.

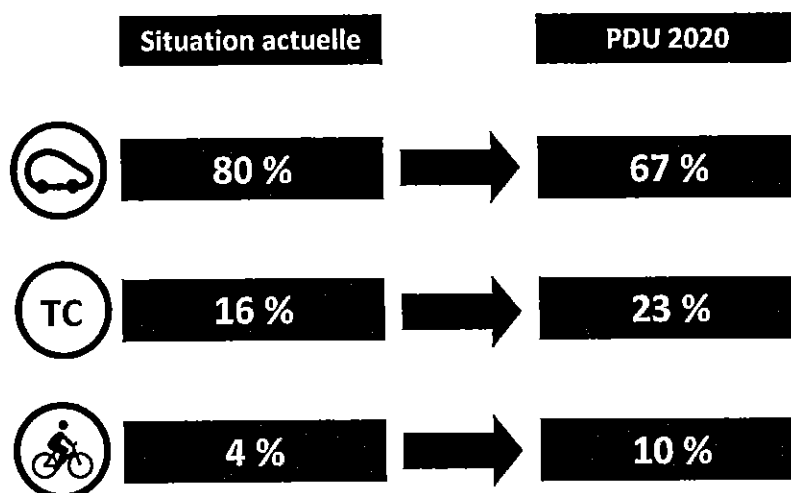
C'est sur cette nouvelle base que la révision du PDU a été réenclenchée, mais avec la nécessité de réécrire en partie le projet initialement arrêté le 10 juillet 2009 et de procéder à une nouvelle consultation des personnes publiques associées, compte tenu de la modification de l'économie générale du projet de PDU.

Un travail a donc été réalisé pour optimiser l'efficacité du réseau de TCSP en tenant compte des capacités financières des collectivités. Dans ce contexte, il a été décidé de :

- Conserver un maximum de projets permettant une bonne couverture géographique des territoires de banlieue,
- Adapter le choix de mode de transport choisi à la demande potentielle et aux capacités financières en privilégiant le BHNS (bus à haut niveau de service) au tramway ou au métro. Le BHNS offre en effet un niveau de service très proche du tramway, avec un coût d'investissement moindre. Concernant le cas particulier de la desserte de Labège, un BHNS évolutif à terme en métro permet de répondre aux besoins de déplacement dans ce secteur dans un premier temps, sa transformation ultérieure en métro étant inscrite dans le PDU.

Ce nouveau scénario a été modélisé dans les mêmes conditions que les précédents, et malgré un investissement nettement inférieur, il obtient **des performances de report modal très proches du scénario MM4 à savoir :**

- Une part modale des TC comprise entre 22 et 23% des déplacements mécanisés, intégrant le réseau métro-tram-bus ainsi que les services type navette, TAD et desserte aéroport,
- Une part modale de la VP comprise entre 67 et 70% des déplacements mécanisés, corrélée par une diminution du volume de déplacements VP.
- Une part modale des deux roues comprise entre 8 et 10% des déplacements mécanisés.
- Une part modale de la marche à pied de 24% tous modes confondus.



Comparativement aux volumes de déplacements, les résultats comparables au scénario MM4 sont les suivants :

- Déplacements sur le PTU (x 1000): 3 985 (contre 4 005 pour MM4)
- Déplacements VP (x 1000): 2 090 (contre 2 104 pour MM4)
- Déplacements TC (x 1000) : 666 (contre 691 pour MM4)

Ce scénario a donc été retenu pour le projet arrêté le 24 janvier 2011.

Ainsi, le projet de PDU comporte une certaine flexibilité sur les choix des modes, flexibilité confortée par les observations des personnes publiques associées et par les études en cours sur le réseau structurant. Lorsque le PDU sera approuvé, chaque ligne fera l'objet d'une étude plus détaillée incluant une évaluation socio-économique précise. Cette étape donnera au comité syndical des éléments pour affiner un planning de mise en œuvre des projets, en fonction de leur « utilité » socio-économique.

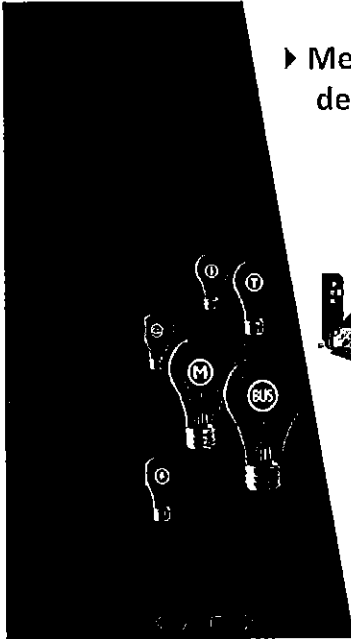
Néanmoins, l'efficacité d'une ligne est indissociable de l'efficacité du maillage du réseau à l'échelle de l'agglomération, l'efficacité du maillage est elle-même indissociable de la structuration du territoire. Le choix de certains axes à réaliser en tramway ou BHNS plutôt que d'autres correspond bien à un objectif de maillage et de structuration du territoire plutôt qu'à un choix privilégiant le seul critère du rapport entre la croissance de fréquentation et les coûts.

A la différence d'autres agglomérations qui font fait le choix d'organiser leur PDU sur le développement d'un projet majeur de TCSP identifié – ce qui a pu être le cas des grandes agglomérations dans le passé ou bien des agglomérations moyennes aujourd'hui – Tisséo-SMTC a choisi de proposer un projet de réseau de transport d'ensemble, maillé, et structurant le territoire. Cette approche correspond aux PDU de nouvelle génération, tels que ceux des agglomérations de Nantes ou de Lille.

Pour mémoire, ces éléments figurent dans le dossier de révision du PDU : d'une part dans le projet de révision du PDU tel qu'arrêté le 24 janvier 2011, d'autre part, dans le volet 3 de l'évaluation environnementale du PDU justifiant le projet au regard des enjeux environnementaux.

Par ailleurs, une concertation publique menée du 16 novembre au 7 décembre 2011 sur ce projet de PDU révisé a permis de présenter à un large public (cf. illustrations extraites) :

1. l'état des lieux des déplacements et de l'évolution prévue du territoire ayant servi de base à la révision du PDU, y compris les contraintes du cadre financier ;
2. les grands objectifs du PDU, qui peuvent se traduire par les principes de phase, maillage et partage pour un nouvel équilibre entre modes de déplacements ;



Phasage, maillage, partage – page 11

► Meilleure usage de la voiture et partage de l'espace

Avec stationnement régulé (et contrôle)

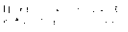
PARKINGS
et P+R



TRAIN



Autres
modes





TRAM / TC

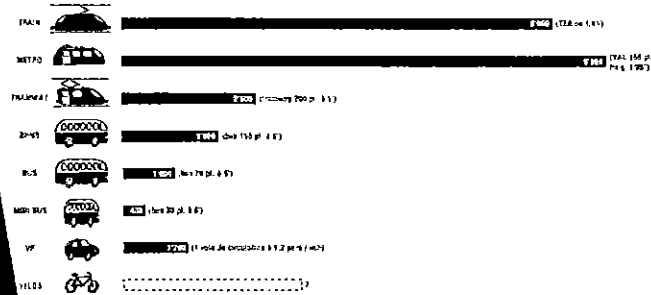




**Report modal
vers des
transports en
commun plus
performants,
libérant l'espace
public pour
d'autres usages.**

► Un meilleur usage de l'espace

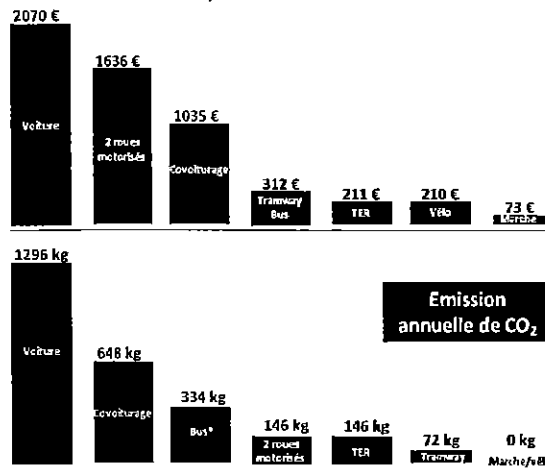
Phasage, maillage, partage – page 15



Le remplacement d'une voie de circulation par du BHNS ou Tramway permet d'augmenter de 50 à 100 % la capacité de transport d'un axe.

► Pour un déplacement quotidien domicile/travail de 10 kms

Phasage, maillage, partage – page 12

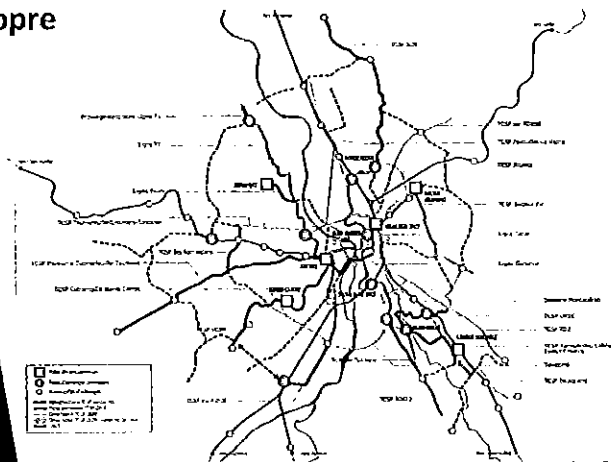


*Ligne de bus standard.

Source : Eco-calculateur ADEME

► Infrastructures de Transports en site propre

- 766 Millions € : opérations engagées
- 66 Millions € : aménagements bus et pôles d'échanges
- 1 116 Millions € : projets de TCSP

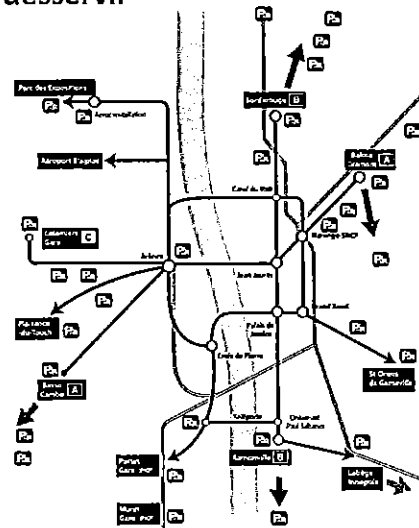


- 170 Km de TCSP
- 23% de part de marché
- 39 pôles d'échanges
- 163 millions de déplacements

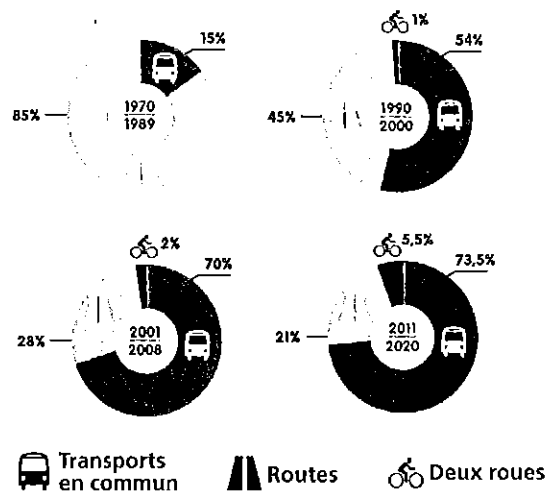
3. le plan d'actions du PDU, réparti entre 9 thématiques et 42 actions.

► Objectif : mailler pour mieux desservir

9 thématiques, 43 actions – page 20



► Comparatif des investissements par modes de transport



Le bilan de la concertation a été tiré par le Comité Syndical le 12 décembre 2011. Une analyse des avis formulés lors des réunions publiques ou reçus par mail et par courrier (environ 400 contributions) indique une forte demande pour le développement du réseau de transports en commun et l'aménagement des itinéraires de déplacement à pied et en vélo, avant même l'amélioration des conditions de déplacements en voiture particulière.

En conclusion, le projet de révision du PDU s'appuie sur des études approfondies et prospectives, comparant différents scénarios ayant fait l'objet de modélisation des déplacements ; il prend ainsi en compte l'ensemble des modes de déplacements et s'inscrit dans un cadre financier des transports publics à la fois ambitieux et réaliste.

Les éléments de choix du projet de révision du PDU ont pu être présentés et débattus avec le public à la fin de l'année 2011.

* * *

2 L'EXPLOITATION DU SERVICE ET LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS

2.1. - Redéfinir un pacte entre les membres du Syndicat

Ainsi que le rappelle la Chambre, le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine a été créé en 1972, lors du grand mouvement de structuration de la gouvernance du transport public urbain permis par l'instauration d'une nouvelle ressource : le versement transport.

Constitué à l'origine par la Commune de Toulouse, le Conseil Général de la Haute-Garonne et le SITPRT, il a pendant longtemps été la seule forme de coopération intercommunale où se retrouvaient les acteurs majeurs de l'agglomération toulousaine.

Forme d'intercommunalité de troisième niveau, il subit de ce fait les changements que connaissent les collectivités qui le composent (création des Communautés d'Agglomération du Grand Toulouse, du Sicoval et de la Communauté d'Agglomération du Muretain au début des années 2000).

Le départ du Conseil Général le 6 juillet 2006 a eu pour effet d'éloigner le SMTC de ce qu'il était à l'origine. Faut-il pour autant condamner le syndicat mixte comme structure porteuse de la problématique transport comme le fait la Chambre ?

Le repli sur soi qui suivrait la reprise par chaque collectivité membre de la compétence transport profiterait à la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui disposerait de la majeure partie du produit du versement transport au taux de 2%, que ne pourraient maintenir les deux autres intercommunalités.

Il y aurait là une perte de substance fiscale dommageable pour les transports publics toulousains.

Qui plus est, la nécessaire coordination des trois réseaux de transport ainsi créés, impliquerait la création d'une instance commune de type syndicat mixte SRU. Autrement dit, le SMTC renaîtrait immédiatement de ses cendres, tant il est vrai que le dimensionnement d'un réseau de transport en commun doit correspondre à l'aire urbaine qu'il dessert.

Le syndicat mixte est sans doute une forme imparfaite, mais je note que le pôle métropolitain qui pourrait être une forme alternative de gestion est lui-même assimilé à un syndicat mixte.

La Chambre note que depuis 2004 s'est ouverte une période d'instabilité : il est vrai que durant ce laps de temps, la Régie a remplacé la Délégation de Service Public et que l'un des membres fondateur du SMTC, le Conseil Général, s'est retiré tout en maintenant son financement.

Elle en conclut à juste titre que le pacte fondateur doit être rebâti et c'est ce à quoi, je m'emploie depuis mon élection.

Ainsi, depuis cette date, plusieurs événements significatifs ont marqué la reprise du dialogue entre collectivités membres, d'une part, avec le Conseil Général, d'autre part. Ce dernier et le SMTC ont signé le 4 avril 2011 une convention portant sur le financement du PDU aux termes de laquelle le Conseil Général a accepté de pérenniser le montant de la subvention d'équipement qu'il renouvelait jusque là annuellement au SMTC, et ce pour les quatre prochaines années au niveau plafonné de 32 M€ annuel.

L'engagement à moyen terme de cette institution, ainsi que le doublement de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui est passée de 35 M€ à 80 M€ et qui augmentera chaque année de 10M€, ont permis de rassurer nos prêteurs, et au premier chef, le premier d'entre eux : la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

Le ratio de désendettement s'en est trouvé grandement amélioré et une durée maximale de 18 années a pu être intégrée au contrat de prêt de la BEI, à la grande satisfaction de deux parties. Incidemment, l'obligation d'être noté par une agence de notation qui y figurait a ainsi pu être supprimée.

Enfin, le SICOVAL a émis l'idée de contribuer au financement du prolongement de la ligne B du métro de Ramonville vers Labège par la recherche de ressources propres. Le Comité Syndical a accueilli très favorablement cette proposition et a voté, lors de sa séance du 12 décembre 2011 le prolongement de la ligne B du métro sans passer par la réalisation préalable d'un bus en site propre dit « évolutif » car capable de supporter à terme l'infrastructure métro. Le SMTC et le SICOVAL ont formalisé ce tour de table financier par convention signée le 5 mars 2012).

2. 2. - Renforcer les recettes d'exploitation pour dégager un autofinancement plus important des dépenses d'investissement

Prospective financière

Elle est construite autour d'une hausse annuelle moyenne des tarifs de 2% par an, correspondant à une évolution de la recette unitaire par déplacement de 1,5% par an. Il ne serait pas raisonnable d'aller au-delà de cette augmentation qui permet à Toulouse de rester dans la moyenne de prix des principaux réseaux de province.

Pareille mesure apportera en année pleine à Tisséo-SMTC une recette supplémentaire de 1 M€, marginale au regard des sommes nécessaires au financement du PDU.

Tarification « jeunes »

La Chambre Régionale des Comptes souligne l'effort consenti à destination du public que constituent les Jeunes à travers la nouvelle tarification Jeunes du réseau.

L'impact financier direct de cette mesure sur les recettes commerciales est de 2,4 millions d'Euros, si l'on compare la période la plus récente (année scolaire 2010-2011) par rapport à l'année scolaire 2008-2009.

Outre l'avantage direct pour chaque jeune, il convient de rappeler que cette tarification apporte d'autres avantages non monétarisables. Elle est très lisible car elle s'est substituée à plusieurs titres définis en fonction de l'âge et des jours d'utilisation.

Il convient de souligner la difficulté de définir des critères sociaux équitables pour des réductions tarifaires sur ce type de public : la tarification jeune est désormais accessible pour un très large public, y compris à faibles ressources.

Elle constitue une réponse au cas des familles ayant plusieurs enfants, pour lesquelles la somme de plusieurs abonnements constituait précédemment un frein à l'usage des transports publics.

Enfin, cette tarification est un investissement d'avenir en faveur de l'usage des modes alternatifs à la voiture : une partie des jeunes, en prenant l'habitude de prendre les transports publics pour leurs différents déplacements de leur vie quotidienne, aura acquis le réflexe du transport public dans le futur. Ce choix est donc cohérent avec la densification des lieux d'habitat et d'emploi le long des axes de TCSP préconisée par le SCOT et le PDU.

Gratuités

Voir infra point 2.3.

2. 3. – S'interroger sur les conditions de gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales

Pour répondre aux préoccupations sociales du plus grand nombre, Tisséo-SMTC a décidé, depuis plusieurs années, de mettre en place une tarification à caractère social et a ainsi octroyé la gratuité aux demandeurs d'emploi, aux personnes âgées de plus de 65 ans, aux invalides civil, militaire et du travail justifiant d'un taux d'invalidité de plus de 80 % et à certains autres publics.

Toutefois, d'autres publics bénéficient de la gratuité : c'est le cas des demandeurs d'emploi domiciliés hors du PTU et des allocataires du RSA, domiciliés dans et hors du PTU. Ces mesures sont prises en charge par des tiers dont le Conseil Général.

Aussi, la question des conditions d'accès à la gratuité des transports fait l'objet d'une réflexion engagée aujourd'hui afin d'introduire, dans ce dispositif, une plus grande équité sociale et par conséquent, prendre en compte les conditions de ressources des bénéficiaires par une tarification dite « solidaire ». Une étude devrait être lancée durant le 1^{er} semestre 2012 dont les objectifs seront d'une part, de définir un mécanisme prenant en considération les conditions de ressources et d'autre part, de préciser les modalités opérationnelles et financières de mise en place.

La volonté de Tisséo-SMTC est ainsi de réaliser une mise à plat des gratuités afin d'introduire plus d'équité sociale en tenant compte au mieux des réalités sociales de chaque citoyen et de répondre au plus près aux réalités économiques de la collectivité.

A ce stade, il n'est pas possible d'affirmer que cette mise à plat va permettre de générer des recettes supplémentaires, dans la mesure où une tarification solidaire est susceptible de concerner un public plus large.

La Chambre remarque que les collectivités dotées de la compétence en matière sociale pourraient assumer une plus grande part du poids des réductions ou gratuités accordées à certaines catégories de populations défavorisées : ce serait en effet une manière de responsabiliser celles d'entre elles qui demandent à ce que leurs citoyens bénéficient d'avantages tarifaires allant au-delà de la solidarité minimale que doit assurer une autorité organisatrice, dont la mission de base est d'offrir un service de transports publics..

En outre, il est à noter que la part des déplacements « gratuits » dans la fréquentation du réseau a tendance à baisser ces dernières années : de 31% en 2007 à 25% en 2010. Ceci illustre le fait que la croissance de la part de marché des transports urbains se porte plutôt sur des populations un peu moins « captives » des transports collectifs. Cette tendance, si elle se poursuit, peut mener à une évolution favorable de la recette moyenne par déplacement.

Il est à noter enfin que Tisséo-SMTC a approuvé par délibérations à la fin du 1^{er} semestre 2011 les nouvelles conventions relatives à la mise à disposition de titres de transports à la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale dans le cadre de l'exercice de leurs missions. Tisséo-SMTC a souhaité introduire une notion de seuil de déplacements annuels autorisés. Au-delà du nombre de déplacements annuels autorisés, les services de la Police Nationale et de la Gendarmerie prennent en charge la totalité des déplacements effectués.

2- 4- Contenir les coûts d'exploitation du réseau

Tisséo-SMTC, comme toute autorité organisatrice de transports urbains doit répondre aux objectifs que lui assignent différentes dispositions législatives visant à augmenter la part de marché des transports par notamment le maillage d'un territoire très étendu, dans un cadre financier parfois délicat.

La maîtrise des coûts d'exploitation passe par :

- la recherche de l'optimisation du réseau en terme d'offre, tout en prenant en compte les objectifs de fréquentation et de part de marché à l'horizon 2020 découlant du projet de révision du PDU
- la mise en place d'outils de cadrage de nature à contenir les coûts unitaires de production.

2.4.1 - L'optimisation du développement du réseau dans une logique de report modal et de maillage

Le projet prévoit la constitution d'un réseau structurant métropolitain de transport public s'appuyant sur 110 km de sites propres nouveaux complétant les 57 km de TCSP, soit près de 170 km au total.

Ce développement prévisionnel est le plus important en France (hors région Ile-de-France) : il est à comparer par exemple à 91 km de projets pour l'agglomération de Lyon, 80 km pour l'agglomération de Lille, 67 km pour l'agglomération de Strasbourg, 34 km pour l'agglomération de Nantes.

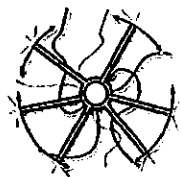
Le réseau structurant métropolitain permet d'organiser un réseau maillé et à même de structurer le territoire de la métropole à moyen et long terme selon le concept de Ville Intense défini par le SCOT, privilégiant la densité nécessaire au développement des modes alternatifs à la voiture, la mixité sociale et urbaine et une moindre consommation foncière.

Ce réseau structurant métropolitain s'intègre dans une stratégie globale des déplacements illustrée par le cercle vertueux suivant :

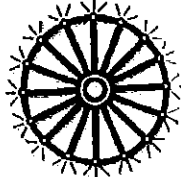
- le réseau structurant métropolitain favorise un report modal de la voiture vers les transports publics:
 - avec un effet à court et moyen terme du fait de ses performances (temps de parcours, régularité, fréquence) et les possibilités offertes par son maillage
 - et avec un effet à moyen/long terme à travers la structuration progressive du territoire par une urbanisation plus favorable à l'usage des TC et des modes doux (« Ville Intense ») ;
- ce report modal, associé à un schéma d'organisation de la circulation et du stationnement, permet un usage raisonné de la voiture et la maîtrise de la circulation automobile ;
- cet usage raisonné permet un partage de l'espace public plus favorable aux modes doux (vélo, marche à pied) et nécessaire à la réalisation du réseau structurant métropolitain.

Cette stratégie a été définie au cours de l'élaboration du projet de révision du PDU et soumis au Comité de Pilotage du PDU en 2008/2009 à travers la présentation des principales alternatives suivantes : un réseau en étoile hiérarchisé, un réseau de rabattement hiérarchisé sur la croix métro existante, un réseau maillé.

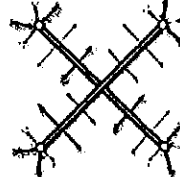
RESEAU EN ETOILE HIERARCHISE



RESEAU MAILLE



RESEAU DE RABATTEMENT HIERARCHISE



Les avantages et inconvénients des 3 logiques d'organisation du réseau structurant métropolitain ont été présentés en 2008 lors de l'élaboration du PDU. En particulier :

Les concepts de réseaux en étoile et de rabattement hiérarchisé a été écarté au vu :

- d'une part des investissements importants qu'ils supposent,
- d'autre part parce qu'ils proposent des alternatives à la voiture insuffisantes en périphérie au vu des objectifs de parts modales et de structuration du territoire.

En considération des objectifs de maîtrise de la circulation automobile et de structuration du territoire, le volet transport du SCOT est basé également sur le même concept. Toutefois, le maillage total est prévu à l'horizon du SCOT, le PDU 2020 en constituant une étape.

Le projet de révision de PDU 2020 conserve ce concept.

Le réseau structurant métropolitain comporte ainsi les modes et niveaux de service suivants : métro, tramway, téléporté, BHNS et lignes structurantes bus, auxquels s'ajoutent les parcs relais associés et les dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines. Les lignes structurantes bus complètent le maillage métro-tram-BHNS-train et assurent plusieurs points de connexion avec celui-ci.

La modélisation du PDU a conduit aux estimations suivantes à l'horizon 2020 :

- une part de marché TC sur les modes mécanisés de **23%¹** (au lieu de 16% en 2008) ;
- une fréquentation totale du réseau urbain : 163 millions de déplacements (+63% par rapport à 2010).

Il est à noter que la modélisation du PDU ne prend pas en compte la sensibilité des usagers aux coûts de déplacement tels que les carburants, ni même l'évolution de la sensibilité du public vis-à-vis des différents modes de déplacements.

Malgré la taille du périmètre de transports, **l'objectif de 23% de part de marché des transports publics se situe parmi les plus ambitieux** en comparaison des PDU des autres agglomérations (exemples : 20% pour l'agglomération nantaise, 25% pour l'agglomération strasbourgeoise).

Sur une journée-type, la contribution estimée des niveaux de service métro, tramway/BHNS et lignes structurantes à la croissance de fréquentation (+380 000 voyages/jour) sont représentées dans le tableau ci-dessous.

(fréquentation en voyages/jour)	2010	2020	Contribution à la croissance de fréquentation
Métro	380 000	460 000	21%
Tramway-BHNS	-	180 000	49%
Lignes bus structurantes	80 000	140 000	16%
Reste réseau bus	100 000	160 000	16%
Total réseau urbain	560 000	940 000	

L'accroissement prévisionnel de fréquentation sur ces dix années (+380 000 voyages/jour) correspond donc à la fréquentation actuelle des deux lignes de métro.

La part des transports publics progresserait de 6 à 7 points par rapport à la situation de référence (2008).

Les objectifs de part de marché TC sont donc restés identiques au projet de révision de PDU 2009, ce qui a été vérifié par la modélisation des déplacements.

En effet :

- L'organisation générale du maillage du réseau est restée identique.
- Le choix du matériel roulant sur le plus haut niveau de service de surface (tramway ou BHNS « comme un tramway ») n'a pas d'impact sur la fréquentation et la performance globale du réseau. Les performances sont effet identiques en termes de vitesse commerciale, de lisibilité, d'accessibilité, de fréquence. En effet :
 - Cette hypothèse est validée par les experts nationaux du CERTU,
 - A Nantes, la ligne de BusWay existante (6 kilomètres) réalise 30 000 voyages par jour,
 - A Lyon, la ligne C3 (12 km) réalise 50 000 voyages/jour,
 - Une ligne de BHNS de type « comme un tramway » ayant une fréquence de passage de 5 minutes assure la même capacité de transport qu'un tramway à 10 minutes de

¹ Dont 1% correspond à des déplacements non modélisés (exemple : TAD)

fréquence mais propose un meilleur niveau de service (temps d'attente et de correspondance réduits).

- A fréquence identique, les lignes de BHNS apportent les mêmes fonctionnalités que les lignes de tramway dans le maillage du réseau si elles assurent les mêmes correspondances avec les deux lignes de métro.
- Enfin, le réseau de lignes structurantes, qui concourt à une part importante de la croissance de fréquentation, et qui dessert des corridors denses au sein de l'agglomération, a été optimisé.

Il est à noter que :

- Le réseau maillé de surface par les modes tramway, BHNS et lignes structurantes de bus constitue le modèle développé par les agglomérations de plus de 500 000 habitants, le cas échéant en complément du réseau métro existant. Il correspond aussi au modèle développé au courant de la dernière décennie par les deux agglomérations françaises présentant aujourd'hui les meilleurs résultats en terme d'usage des transports urbains par habitant : Strasbourg (tramway, et BHNS pour le futur) et Lyon (tramway, BHNS, lignes structurantes bus).
- La fréquentation du réseau de surface a progressé de **+15% en 2011** par rapport à 2010, ce qui illustre l'opportunité du concept de réseau structurant métropolitain.

L'évolution de l'offre sur la période 2010-2020 correspond ainsi au développement d'un réseau maillé de lignes fortes de surface : tramway, BHNS, lignes structurantes bus.

Aussi, la part relative du métro dans les volumes d'offre et de fréquentation va logiquement baisser au profit du réseau de surface, de même que pour l'offre. Potentiellement, cela peut conduire à une croissance du coût d'exploitation par déplacement et du coût d'exploitation par kilomètre.

Cependant, le rendement moyen du réseau de surface (nombre de voyages par kilomètre) va également progresser :

- 2,4 voyages/km en 2010 ;
- Environ 4 voyages/km en 2020

Le cumul de ces deux effets (réduction de la part relative du métro dans la fréquentation totale et l'offre totale du réseau, croissance du rendement moyen du réseau de surface), et, hors effets de productivité, permettrait de contenir le coût moyen d'un déplacement aux alentours de 1,8 €.

Il existe toutefois des marges de manœuvre pour améliorer financièrement le rendement du réseau sans attendre la mise en œuvre du PDU. L'opportunité d'une rationalisation du réseau bus a été examinée en 2010.

Sa mise en œuvre suppose une importante phase de concertation et ne peut être acceptée et mise en œuvre que dans la mesure où il existe une vision claire et un projet politique totalement légitime en matière de mobilité, ce qui nécessite l'aboutissement du projet de révision du PDU.

2.4.2 - Mettre en place des outils de cadrage.

- Une étude de prospective financière réalisée en 2010.

Un travail en matière de prospective financière a été réalisé en 2010. Au-delà de l'analyse du réseau, il a permis de proposer aux élus des scénarios de développement du réseau dans un cadre financier encadré et d'exposer les hypothèses à prendre en compte dans les évolutions des charges de production de la Régie.

- La mise en place d'un contrat avec l'exploitant

Un contrat de service public a été passé avec la Régie des transports Tisséo en avril 2010 définissant les relations administratives, opérationnelles et financières entre elle et l'autorité organisatrice. Il cadre la maîtrise des coûts de la Régie une période de 6 ans, en définissant la rémunération de l'exploitant et en intégrant les évolutions prévisionnelles de l'offre

Il est à souligner que la précédente contractualisation pluriannuelle entre l'autorité organisatrice et l'exploitant avait été conclue en 1998 et couvrait la période 1999-2003.

Les objectifs de service et les engagements financiers de la Régie ont été formalisés par avenant n°1 approuvé en 2011, en cohérence avec les équilibres financiers de l'étude prospective citée précédemment.

Ainsi, la programmation kilométrique pluriannuelle (2011/2015) et le montant de la rémunération forfaitaire annuelle de la Régie ont été arrêtés comme suit et faisant apparaître un coût kilométrique stable, voire en baisse à horizon 2015:

Kilomètres Commerciaux	2011	2012	2013	2014	2015
METRO	8 100 000	8 181 000	8 262 810	8 345 438	8 428 892
BUS	18 565 625	19 196 296	20 021 483	21 054 167	21 475 251
TRAM	821 660	829 877	941 435	1 680 360	1 777 164
SOUS TRAITANCE	3 360 056	4 108 050	4 049 001	4 582 968	4 612 199
Ensemble	30 847 341	32 315 223	33 274 729	35 662 933	36 293 505

Rémunération forfaitaire annuelle	2011	2012	2013	2014	2015
k€ HT (€ constant)	192 371	199 840	206 450	220 280	224 770

La formule d'actualisation de cette rémunération s'appuie essentiellement sur l'inflation, ce qui suppose que des efforts de productivité sont réalisés pour compenser d'autres effets tels que le GVT.

Concernant plus particulièrement l'évolution du personnel non roulant, soulignée dans le rapport de la Chambre, elle est essentiellement liée à l'évolution des effectifs supports d'exploitation, en particulier les effectifs des directions « sûreté » et « commerciale » (point ventes, point conseil, information voyageurs, vérification...), résultant d'une part de l'augmentation des volumes de fréquentation et d'autre part, d'une politique visant à améliorer la qualité des prestations sur l'ensemble du réseau, en matière d'ambiance et de services aux voyageurs.

Par ailleurs, en reprenant la comparaison 2010 avec les 12 réseaux français comprenant au moins un TCSP lourd, Toulouse s'affiche parmi les 3 meilleurs niveaux de Km / salarié, laissant supposer que la part du personnel non roulant se situe dans des niveaux raisonnables au regard de la profession, et que les effectifs non roulants restent adaptés au volume d'activité induit par la fréquentation et les kilomètres produits :

	Km / Personnel roulant		Km / Salarié	
	KmT / ETP	Rg	KmT / ETP	Rg
Bordeaux	18 098	(8)	12 388	(5)
Grenoble	16 518	(11)	10 166	(11)
Lille	33 417	(1)	16 070	(1)
Lyon	19 104	(6)	10 886	(9)
Marseille	13 679	(12)	7 496	(12)
Montpellier	16 912	(9)	10 541	(10)
Nantes	19 445	(5)	13 074	(4)
Nice	16 648	(10)	11 762	(7)
Rennes	21 540	(3)	15 021	(2)
Rouen	20 078	(4)	11 572	(8)
Strasbourg	18 102	(7)	12 054	(6)
Toulouse	26 421	(2)	13 673	(3)
Médiane	18 603		11 908	
Moyenne	19 997		12 059	

Source : Chiffres clé UTP 2010 - UTP 2011

Enfin, il y a lieu de rappeler à la Chambre que la décision prise en 2005 de changer le mode d'exploitation du service public a été suivie de la création d'une régie non personnalisée dans un premier temps, soumise aux règles de la comptabilité et de la commande publiques. Un service des marchés publics a dû être constitué de toutes pièces, qui emploie aujourd'hui dix personnes pour un volume de marchés approchant 330 procédures annuelles.

Les objectifs de service pour cette même période ont également été définis :

Objectifs	2011	2012	2013	2014	2015
Fréquentation (en millions de déplacements)	107	109	114	122	125
Recettes de trafic (en millions € constant)	62,5	64,5	67,2	71,3	73,7
Certifications (nb. de services)	18	18	18	18	18
Indice de satisfaction (en %)	92	92	92	92	92
Taux de fraude apparent (en %)	1	1	1	1	1

Il est à noter que pour l'année 2011, l'objectif de fréquentation a été dépassé : 108,9 millions de déplacements au lieu de 107, ce qui s'explique par les bons ratios observés sur le réseau de surface.

Toujours dans le cadre de ce contrat, l'élaboration du programme kilométrique fait l'objet d'une collaboration étroite avec l'exploitant dans le cadre d'un Plan Annuel des Services qui permet aux élus de Tisséo-SMTC de décliner annuellement les plans pluriannuels inscrits au contrat de service public et en cohérence avec l'élaboration des budgets des deux entités.

Par ailleurs, des tableaux de bord mensuels ont été mis en place et contractualisés permettant le suivi de l'exploitation (dépenses, recettes, fréquentation, qualité...).

Le moindre coût kilométrique du TAD est au demeurant une des raisons du développement récent de ce mode de service, pour répondre à un réel besoin de transport né du développement de la population sur la partie diffuse et peu dense du territoire. Il est conçu en rabattement sur le réseau classique (bus, Metro, Tram), et se révèle ainsi moins coûteux et plus efficace qu'un mode plus lourd dans ce genre de configuration. Il convient cependant de préciser que ce mode de transport représente une part minime

de l'activité globale (autour de 10% des KC en 2009), mais contribue à la performance globale du réseau, tant sur le plan de l'activité que des coûts.

2.4.3. - Conclusion

Les enjeux du développement du réseau de surface, aussi bien sur le plan financier que sur le plan du projet global en faveur d'une mobilité durable ont été intégrés à travers les démarches de prospective financière, d'élaboration du PDU, d'élaboration du Contrat de Service Public. Ils ont été conduits sur la base d'hypothèses cohérentes sur la période 2010-2020.

Ce développement suppose une croissance importante des coûts d'exploitation, mais qui doit être maîtrisée et doit par ailleurs être accompagnée d'une croissance tout aussi importante de la fréquentation.

Les outils de cadrage et de suivi des indicateurs ont été mis en place à travers le Contrat de Service Public sur les 6 premières années.

On observe d'ores et déjà une progression encourageante du rendement du réseau de surface : 2.42 validations par kilomètre au lieu de 2.23 validations par kilomètre lors de la première année de mise en service du métro (2007/2008).

Une réflexion sur la rationalisation des lignes les moins fréquentées a par ailleurs été engagée mais nécessite la conclusion favorable du PDU pour permettre sa mise en œuvre.

2.5. – Financer les investissements en premier lieu par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant entendu que le niveau d'endettement a atteint un seuil qu'il semble difficile d'accroître

Tisséo-SMTC s'est d'ores et déjà donné les moyens de dégager un autofinancement plus important de ses dépenses d'investissement en actionnant plusieurs leviers -ce qui répond à l'interrogation de la Chambre concernant les ressources propres, lesquelles ainsi qu'elle l'a remarqué, sont au nombre de quatre :

- le versement transport
- les contributions des collectivités membres
- les recettes commerciales
- l'emprunt

Le plan de financement prévisionnel du PDU est au demeurant construit sur la base d'un autofinancement moyen de 22%, le reste provenant des subventions du Conseil Général (19%) et de l'emprunt (59%).

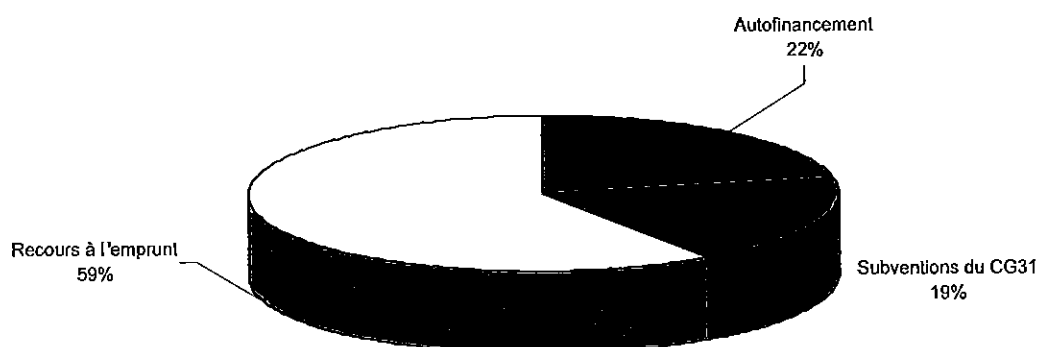
Cet autofinancement correspond à la différence entre :

- d'une part les produits (Versement Transport, la participation des collectivités membres, les recettes commerciales) ;
- d'autre part les dépenses de fonctionnement (dépenses d'exploitation et intérêts des emprunts).

Le tableau et le graphique ci-dessous présentent l'origine de ce financement cumulé sur la période 2010-2010 (en M€) :

Programmation des investissements	2010-2020
Autofinancement	429
Subventions du CG31	362
Recours à l'emprunt	1 158
Total du financement	1 949
Désendettement au cours de la période	650
Variation de l'encours de la dette	508

Programmation des investissements 2010-2020



Un tel niveau d'autofinancement n'est atteint que grâce :

- à l'augmentation de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui a doublé en 2009 et qui va augmenter ensuite de 10 M€ chaque année,

K€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	41 853	81 952	83 095	91 618	101 020	111 387	122 817	135 421	145 726	156 816	168 750	181 591	195 411

- à la majoration à 2% du taux du versement transport, votée le 28 mars 2011 par le Comité Syndical,
- à la recherche de financements partenariaux pour certains projets tels que le prolongement de la ligne B, que le SICOVAL devrait cofinancer par la mobilisation de ressources innovantes,
- à l'emprunt, dont l'encours est limité par la clause ratio de solvabilité figurant dans le contrat de prêt de la BEI (l'encours de la dette ne peut excéder 18 fois l'épargne brute annuelle).

Il est raisonnable d'espérer que cet autofinancement s'améliorera dans un avenir proche grâce :

- à l'obtention de subventions de l'Etat au titre du développement des transports publics (7 projets éligibles aux Grenelle I & II), mais dont les montants ne pourront être inscrits au budget du SMTC que lorsque les arrêtés attributifs de subvention auront été notifiés par le Ministère du Développement Durable.
- A la recherche de ressources nouvelles telles que la taxation des plus values réalisées le long des infrastructures nouvelles de transport et la valorisation prochaine des certificats d'économie d'énergie obtenus du fait de la contribution du SMTC à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

3 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE

3.1.- Financer les dotations aux amortissements par des ressources d'exploitation

La stratégie financière mise en place à partir de l'année 2008 a été fondée sur le constat suivant :

- La ligne B du métro de l'agglomération toulousaine a été mise en service le 30 juin 2007
- L'intégration de cet ouvrage dans les comptes de Tisséo-SMTC a eu pour conséquence d'augmenter très fortement les dotations aux amortissements à compter de l'année 2008 pour un montant de 42 252 000 euros ;

Pour équilibrer la section de fonctionnement et atténuer l'impact du besoin financier auprès des collectivités locales, Tisséo-SMTC a utilisé la dérogation accordée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique du 08 février 2007 qui l'autorise à neutraliser la partie des dotations aux amortissements afférentes à la ligne B du métro avec l'aval annuel de Monsieur le Préfet de la Région Midi-Pyrénées.

Le recours à cette neutralisation a été ainsi sollicité et obtenu pour les montants suivants :

- en 2008 : 42 151 811 €
- en 2009 : 17 956 899 €
- en 2010 : 16 494 103 €

3.2. – Poursuivre une gestion active de la dette qui a pour but d'en minimiser le coût actuel et à venir

Les objectifs prioritaires de la gestion de la dette active menée par Tisséo-SMTC depuis plusieurs années, ont été de poursuivre la recherche de la minimisation des frais financiers tout en préservant une exposition équilibrée de l'encours de dette aux risques de taux afin de préserver ses marges de manœuvre, quelle que soit l'évolution des taux sur le moyen et long terme.

La politique de gestion de la dette consiste à fixer les taux d'intérêts des prêts d'origine et à utiliser des instruments de couverture du type de gestion directionnelle ainsi que des outils de gestion optionnelle afin de bénéficier des éventuelles baisses des taux d'intérêts et de capter de la valeur dans les marchés financiers.

3.3. – Contenir l'encours de la dette au niveau actuellement atteint

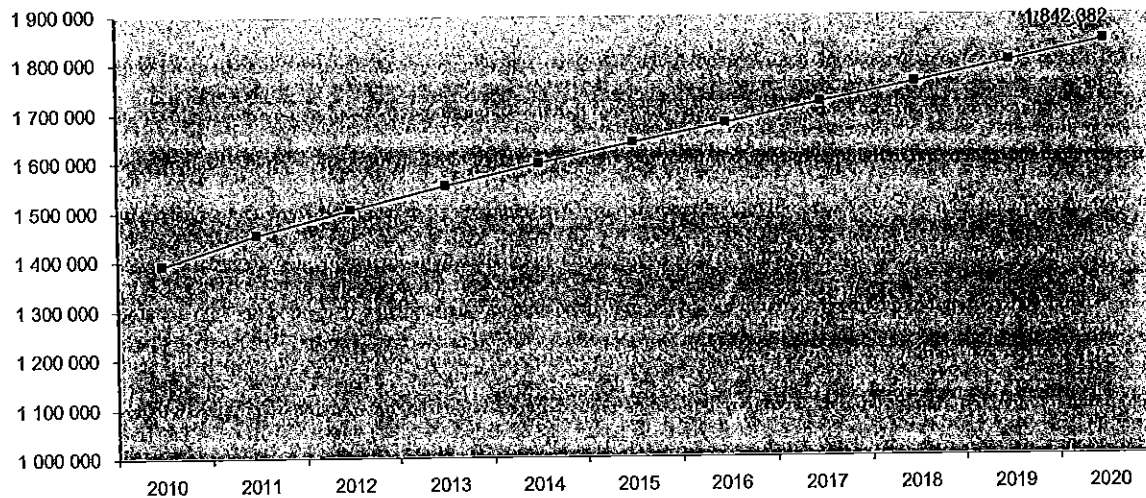
Tisséo-SMTC est engagé par une clause de ratio de solvabilité auprès la Banque Européenne d'Investissement (délibération du comité syndical du 16 décembre 2010) :

« L'encours de dette ne doit pas dépasser 18 fois l'épargne brute annuelle à partir de 2019. »

Ceci correspond au maintien de l'encours de dette à hauteur de 1,8 milliards d'Euros pour 2020 afin de financer le PDU en cours d'élaboration.

Les tableaux ci-dessous illustrent l'évolution de l'encours de la dette sur les dix prochaines années, au regard du maintien du ratio BEI.

Encours avec nouveaux Investissements (en K€)



K€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette	1 287 826	1 347 724	1 391 857	1 454 168	1 504 577	1 552 425	1 597 341	1 638 798	1 679 839	1 720 421	1 760 778	1 801 051	1 842 382
Ratio solvabilité	32,8	19,3	22,3	22,7	18,4	17,4	16,6	16,1	16,5	16,8	17,2	17,5	18,1

L'encours de dette est constitué de prêts contractualisés sur des durées de 20 à 45 ans qui se répartissent de la façon suivante :

Durée des prêts	Nb	Duration sans différé
20	3	8,7
25	13	10,9
30	11	13
40	2	17,5
45	2	19,5

Les prêts émanant directement ou indirectement de la BEI ont une durée maximale de 25 ans avec la possibilité de mettre en place des différés d'amortissement qui correspondent en fait à une augmentation de la durée du prêt. Ainsi, un prêt de 25 ans avec un amortissement constant correspond à une durée de 10,9 ans et le même prêt avec un différé de 5 ans correspond à une durée de 12,8 ans, soit l'équivalent d'un prêt amortissable de 30 ans.

Le recours à des durées élevées de prêt correspond aux durées élevées des amortissements techniques des investissements réalisés par Tisséo-SMTC (60 ans pour les tunnels du métro) et respecte la logique d'adaptation du financement à la durée de vie de l'infrastructure.

* * *

4 – LES DEPENSES DE PERSONNEL

4.1. – Maîtriser l'évolution des dépenses du personnel, alors que la période récente (depuis 2006) a été marquée par l'accélération de la hausse du salaire moyen et par des mesures très favorables aux agents en matière de prime

Tisséo-SMTC prend note de la recommandation de la Chambre. La maîtrise des charges de personnel est bien évidemment prise en compte dans les engagements pluriannuels nés des dispositions du contrat de service public conclu entre l'autorité organisatrice et sa Régie de transports.

4.2. - Faire une application stricte de la réglementation en matière de remboursement de frais de missions et de prise en charge de frais de représentation

La Chambre note le caractère irrégulier de certains remboursements de frais de mission aux agents du SMTC et de la Régie, tout particulièrement ceux du Cabinet du Président et de la « Cellule Europe ».

Le SMTC prend acte de la critique et va refondre sa réglementation en la matière ; laquelle comme a pu le constater la Chambre est ancienne et parfois obsolète lorsqu'elle repose sur un décret du 19 juin 1991, abrogé depuis lors.

Un premier cadrage a été formalisé par note de service interne du 16 avril 2010, dont la Chambre a pu prendre connaissance, et c'est sur cette base que s'effectue aujourd'hui le contrôle des demandes de remboursement des frais de mission.

Le travail d'unification est d'ores et déjà entrepris et aboutira à la présentation au Comité Syndical de délibérations de principe concernant :

- le remboursement des frais de mission des agents du SMTC
- celui des frais de mission des élus
- les frais de représentation
- les frais de réception

Je tiens à faire observer que depuis mon élection à la Présidence, il n'y a plus de Cabinet au SMTC. Cette décision explique peut-être à elle seule la diminution drastique des crédits consommés au titre des frais de mission et de représentation depuis 2009, illustrée par le tableau suivant :

**Récapitulation des frais de mission et réceptions
Années 2008-2011**

		2008	2009	2010	2011
62561	Frais de représentation	(a)	6 885,74	388,29	422,25
62562	Frais de mission	66 727,11	42 841,68	19 904,77	11 292,03
6257	Réceptions	98 196,95	163 751,30	96 490,24	62 242,61
			(b)		(c)
	Total	164 924,06	213 478,72	116 783,30	73 956,89

(a) en 2008 les frais de représentation et de mission sont sur le 62562

(b) en 2009 : 57 264€ de congrès AGIR sur l'article 6257

(c) en 2011 : 30 191,59€ de congrès ECOMM sur l'article 6257

5 – CESSION DE 11 AUTOBUS A UNE ASSOCIATION

Le SMTC prend bonne note des recommandations de la Chambre qui sont déjà mises en œuvre puisque, s'agissant des cessions d'autobus réformés, celles-ci donnent lieu à délibération expresse du Comité Syndical. Une procédure d'instruction des demandes par une commission spécifique est au demeurant en cours de validation.

Si la politique du SMTC en la matière consiste à faire reprendre les véhicules réformés par les constructeurs, à un prix convenu à l'avance, dans le cadre des marchés d'acquisition de nouveaux autobus, il ne s'interdit pas pour autant de faire un geste en faveur d'une cause qui serait jugée digne d'intérêt.

* * *



26712012

Monsieur Jean MOTTES
Président de la Chambre Régionale
des Comptes de Midi-Pyrénées
31 allées Jules Guesde

31000 TOULOUSE

Groupe Toulouse Pour Tous

Jean-Luc Moudenc

Toulouse, le 14 mars 2012

Monsieur le Président,

Par courrier du 14 février 2012, vous m'avez transmis les observations sur la gestion du Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC TISSEO) sur les années 2002 à 2009.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une réponse écrite que je vous demande de bien vouloir joindre au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes.

Je vous en remercie et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Jean-Luc MOUDENC
Président du SMTC-TISSEO de 2004 à 2008

P.J. 1 réponse, 2 tableaux

**REPONSE DE J-L MOUDENC (Président de 2004 à 2008)
aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes
sur la gestion du SMTC TISSEO**

Je souhaite tout d'abord saluer la qualité et du travail accompli par la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport consacré à la gestion du syndicat mixte SMTC-TISSEO. Il s'agit là d'un document rare qui apporte un éclairage objectif et souvent approfondi sur la question essentielle des transports urbains de la métropole toulousaine. L'analyse sans complaisance faite par la Chambre a le mérite de porter sur une longue période, huit années, ce qui permet de dégager des enseignements, à mon sens essentiels, pour alimenter le débat, capital pour l'avenir, sur les déplacements à Toulouse, dans le cadre du formidable développement de notre agglomération.

Parmi les nombreuses observations faites, je tirerai quelques enseignements à mes yeux particulièrement importants.

1) LE TRAVAIL CONSIDERABLE ACCOMPLI POUR LES TRANSPORTS EN COMMUN TOULOUSAINS RECONNU

En premier lieu, la Chambre prend acte du travail considérable qui a été accompli sur la période et qui constitue aujourd'hui le socle sur lequel peut être envisagée une étape supplémentaire dans le développement de notre réseau de transports urbains.

Ce premier enseignement est la traduction de données factuelles que je souhaite rappeler.

Pendant près de 10 ans, Toulouse et son agglomération ont consacré un effort financier considérable pour franchir une étape décisive en matière de transports. Un chiffre illustre ce volontarisme : 1 milliard 700 millions d'euros ont été ainsi investis entre 2002 et 2010. Cet effort a permis la réalisation du prolongement de la ligne A du métro, la création de la ligne B du métro, le lancement et la mise en service de la première ligne de tramway, la réalisation de plusieurs Transports en Commun en Site Propre, une double restructuration du réseau de bus...

Je note que la Chambre considère que ces chantiers ont été menés à bien dans des conditions que l'on peut juger satisfaisantes.

Cet effort sans précédent a trouvé une claire et éclatante traduction dans la progression de la fréquentation du réseau urbain, comme en attestent les statistiques. TISSEO a en effet connu une véritable explosion de son trafic à des niveaux rarement vus en France. Ainsi, d'après mes informations, le nombre de voyages effectués dans les transports en commun toulousains est passé de 53 millions en 2001 à 140 millions en 2010 (128 en 2008).

La Chambre donne des chiffres différents : selon elle, le nombre de voyages est passé de 75 millions en 1999 à plus 141 millions en 2010. Si on prend le nombre de déplacements effectués, le chiffre est passé de 56 millions par an à 101 millions durant la même période.

N'ayant pas les outils pour arbitrer entre ces différentes statistiques, je me bornerais à relever qu'elles vont toutes dans le même sens : une remarquable progression, signe objectif du succès de la mise en œuvre du PDU conçu entre 1999 et 2001.

Cette même évolution concerne également la part relative des transports urbains qui concerne aujourd'hui près de 16% des déplacements dans l'agglomération.

Ces progrès permettent aujourd'hui à Toulouse et à son agglomération de présenter des résultats parmi les meilleurs en comparaison des autres grandes agglomérations françaises, comme le montrent les tableaux joints. Toulouse est aujourd'hui le 4^{ème} réseau par le nombre de déplacements TC effectués. Si on considère le nombre de déplacements effectués en TC par chaque habitant annuellement, le réseau toulousain est passé de la 7^{ème} à la 5^{ème} place en une dizaine d'années : sur les 10 premiers réseaux, il s'agit là de la 3^{ème} progression. Ces chiffres sont d'autant plus remarquables que notre agglomération est la seule à avoir un double handicap structurel : le plus vaste PTU et la plus faible densité. Si on pondère le classement national avec ce double facteur, le réseau toulousain se classe même à la 2^{ème} ou 3^{ème} place (selon la méthode de calcul retenue).

2) UNE DETTE SAINE, DECIDEE UNANIMEMENT ET DEDIEE A UN INVESTISSEMENT MAJEUR, LA LIGNE B DU METRO

La Chambre relève que la dette du SMTC a enregistré une augmentation significative pour atteindre près de 1,3 milliard d'euros en 2008, à la hauteur de l'investissement significatif que représente la réalisation de la ligne B de métro.

Ce recours à l'emprunt, pour un investissement exceptionnel, concernant un équipement public structurant, durable et utilisé aujourd'hui par 150 000 à 180 000 personnes chaque jour, a été décidé dans une constante unanimité politique des élus de toutes sensibilités et de toutes collectivités, sur plusieurs années.

Cette dette doit s'apprécier à l'échelle de l'agglomération, au regard particulièrement de l'absence d'endettement de la Ville de Toulouse. Cette même dette a fait l'objet d'une gestion particulièrement active pour en maîtriser le coût. Je note enfin que mes successeurs à la présidence du SMTC ont poursuivi ce recours à l'emprunt, politique qui semble promise à de nouveaux développements...

3) LES DIFFICULTES DE LA GOUVERNANCE, DU FAIT D'APPROCHES TROP POLITIQUES ET IDEOLOGIQUES

La Chambre consacre beaucoup d'importance à une thématique : celle des obstacles de nature tantôt politique, tantôt idéologique, qui sont venus freiner, voire bloquer, la bonne marche du SMTC-TISSEO.

Qu'il s'agisse de la gouvernance, des projets, de l'exploitation du réseau ou du pacte financier, le parti pris politique et idéologique a brouillé les processus de décisions rendant ces dernières difficiles, voire impossibles. La coexistence au sein d'une même instance de partenaires institutionnels ayant objectivement des préoccupations, des territoires et des intérêts différents a constitué l'obstacle numéro un et a ouvert la voie à une approche idéologique suscitant des clivages politiques au sein même du SMTC.

L'illustration en a été donnée lors de la délégation de service public dont l'objectif était de dynamiser l'exploitation du réseau urbain, tout en contenant de manière plus stricte les coûts. Les conflits politiques en ont malheureusement décidé autrement et la Chambre ne peut aujourd'hui que faire le constat de dérives ou d'occasions manquées, notamment pour ce qui concerne l'absence de maîtrise des coûts d'exploitation du réseau par l'actuelle régie.

Durant plusieurs années, deux conceptions se sont affrontées, celle qui considère que l'esprit et la lettre de la loi confient à la principale structure intercommunale de l'agglomération le soin de conduire la politique des transports urbains, et celle qui préfère faire prévaloir une logique de majorité politique et partisane, de fait dirigée par une autre collectivité que la principale intercommunalité d'agglomération.

Cette approche partisane constitue encore aujourd'hui un obstacle.

Elle a conduit encore récemment à des décisions tarifaires hasardeuses, alors que la question du prix payé par l'usager toulousain est une question que la Chambre souhaite voir revisiter globalement.

Ce parti pris idéologique conduit aussi à opposer les modes de transport. Les Toulousains bénéficient aujourd'hui d'un réseau de métro d'une très grande performance et négliger son développement serait une faute lourde de conséquence pour l'ensemble des usagers.

4) D'UTILES INDICATIONS SUR LE COÛT COMPARE DES DIFFERENTS SYSTEMES DE TRANSPORT

Le rapport fournit d'intéressantes comparaisons sur les coûts des transports en bus et en métro.

Comme le comptabilise la Chambre Régionale des Comptes, la dépense totale (fonctionnement + investissement) est de 1,98 € par validation pour le métro et de 3,49 € par validation pour les bus. Le coût du bus est donc significativement supérieur, et encore ce calcul ne prend pas en compte l'ensemble des coûts, tels que les aménagements de voirie.

Le tramway n'a pas pu être étudié, puisque la période étudiée par le rapport s'arrête en 2009.

Quoi qu'il en soit, le choix du métro est économiquement particulièrement judicieux, puisqu'il permet de diviser par deux le coût par validation et qu'il permet, en outre, d'offrir une qualité de service qui est incomparable par rapport à celle des bus et celle du tramway.

Par ailleurs, il faut rappeler que la ligne A du métro transporte 180 000 à 200 000 passagers par jour, la ligne B 150 000 à 180 000, et que la solution du tramway aurait été insuffisante, puisque la capacité d'un tramway est limitée à 100 000 passagers par jour, avec une qualité de service très inférieure à celle du métro (vitesse, fréquence, etc...).

5) L'EFFORT FINANCIER PARTICULIER ET ANCIEN DE LA VILLE DE TOULOUSE

Depuis longtemps, la Ville de Toulouse accomplit en faveur des transports en commun un effort financier très largement supérieur à celui des autres communes du Périmètre des Transports Urbains (PTU), qui demeure méconnu.

Quand on détaille les composantes de ce plus gros effort, on fait le constat qui suit et qui prend la forme d'un paradoxe :

- Historiquement, la participation de la Ville de Toulouse, par habitant, au financement du SMTC était très largement supérieure à celles des autres communes. Ces niveaux de participations ont été figés au moment de la création de la Communauté d'Agglomération, perpétuant ainsi ces inégalités.
- En outre, la Ville de Toulouse a participé de manière importante à la réalisation de la ligne B du métro. C'est la seule commune qui ait participé. Il s'agit de 18 M€ par an. Cette participation a également été figée au moment de la création de la Communauté d'Agglomération et a ainsi été perpétuée.
- Le versement transport collecté sur le territoire de la Ville de Toulouse couvre 114 % du coût de fonctionnement des transports en commun sur Toulouse, l'excédent par rapport à 100% permettant donc de contribuer à financer ce service sur les autres communes.
- Les Toulousains utilisent peu les services de Tisséo sur les autres communes, alors que les habitants des autres communes utilisent beaucoup le réseau sur Toulouse.
- Malgré tout cela, la Ville de Toulouse est à nouveau sollicitée, à hauteur de 15 M€ par an, soit 40 € par habitant, et elle est la seule commune à être sollicitée.

Quand on connaît les besoins en financement du système transport de l'agglomération toulousaine, on ne peut que souhaiter la fin de ces inégalités de contributions. Les communes périphériques doivent développer leur contribution pour la hausser au même niveau que la ville-centre, bien sûr en proportion de leur propre poids.

EN CONCLUSION

La métropole toulousaine a aujourd'hui la chance de disposer d'un réseau performant, fruit d'un effort d'innovation et d'investissement soutenu sur une longue période d'environ un quart de siècle, renforcé considérablement au cours du mandat municipal 2001-2008. Cet effort est le fruit de la volonté de différentes collectivités, mais a été essentiellement assuré (et continue de l'être) par la Ville de Toulouse. Il constitue un atout solide qu'il faut bien sûr continuer à développer, mais sans parti pris d'aucune sorte et avec des contributions plus fortement et plus justement appelées.

Jean-Luc MOUDENC

Président du SMTC-TISSEO de 2004 à 2008

**EVOLUTION DE LA PERFORMANCE
DES 10 PREMIERS RESEAUX DE TRANSPORTS EN COMMUN DE 1999 à 2010**

Nombre de déplacements TC par an et par habitant

	1999		2010		Progression	
	Nbre de déplacements / an et / hab.	Classement 1999	Nbre de déplacements / an et / hab.	Classement 2010	Nbre de déplacements / an et / hab.	Pourcentage
Lyon	132	1	190	1	+ 58	+ 44 %
Strasbourg	107	3	157	2	+ 50	+ 46 %
Grenoble	102	4	143	3	+ 41	+ 40 %
Nantes	111	2	142	4	+ 31	+ 28 %
Montpellier	75	9	114	6	+ 39	+ 52 %
Toulouse	79	7	117	5	+ 38	+ 48 %
Bordeaux	76	8	111	7	+ 35	+ 46 %
Lille	70	10	106	8	+ 36	+ 51,4 %
Marseille	99	5	104	9	+ 5	+ 5 %
Nice	87	6	90	10	+ 3	+ 3,4 %

Source : statistiques annuelles de l'UTP

Toulouse était 7ème en 1999.

Grâce à la mise en œuvre du 1er PDU elle s'est hissée au 5ème rang en 2010.

Toulouse fait partie des 3 plus fortes progressions enregistrées sur la période.

LA SITUATION DES 10 PREMIERS RESEAUX TC DE PROVINCE EN 2009

Données UTP 2009

	Population estimée (milliers habitants)	Surface (km2)	Densité (hab/km2)	Fréquentation TC (milliers déplacements)	Nombre de déplacem ents TC /habitant /an
<i>Lyon</i>	1 302	610	2 134	239 472	184
<i>Strasbourg</i>	475	314	1 513	73 329	154
<i>Grenoble</i>	403	307	1 313	59 718	148
<i>Nantes</i>	596	523	1 140	85 139	143
<i>Montpellier</i>	376	255	1 475	50 377	134
<i>Toulouse</i>	864	876	986	94 073	109
<i>Bordeaux</i>	715	552	1 295	76 190	107
<i>Lille</i>	1 124	611	1 840	117 402	104
<i>Marseille</i>	944	376	2 511	96 902	103
<i>Nice</i>	522	331	1 577	46 555	89

Pondération du classement par la densité

Nombre de déplacements /hab. /an /densité	Fréquentation /densité x 1578 (moyenne de densité)
0,086	177
0,101	76
0,112	72
0,125	118
0,090	54
0,110	151
0,082	93
0,056	101
0,041	61
0,056	47

MOYENNE		475,5	1578,4		127,5
PLACE DE TOULOUSE	4ème	+ 84,20%	-37,50%	4ème	6ème

3ème	2ème
------	------

Sur les 10 plus importants réseaux français de Province, Toulouse est celui qui opère sur le plus vaste PTU et avec la densité la plus faible.

Malgré cet handicap structurel objectif, Toulouse est 4ème par sa fréquentation et 6ème par le nombre de déplacements par habitant et par an.

Quand on tient compte du double handicap vaste superficie + faible densité, Toulouse se classe, selon la méthode, soit 2ème soit 3ème pour sa performance.

Tout cela est le fruit d'une politique de développement des TC très volontariste et de décisions antérieures.