



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 27 avril 2009

Le Président

Références à rappeler : JNG/PS/ROD II 064 036 962

Monsieur le Président,

Par lettre du 16 février 2007, votre prédécesseur a été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder à l'examen des comptes (exercices 2002 à 2005) et de la gestion, jusqu'à la période la plus récente, du Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération de Bayonne. A la suite de ce contrôle, l'entretien préalable avec le conseiller rapporteur, prévu par les articles L. 243-1 et L. 241-8, du code des juridictions financières, a eu lieu le 10 janvier 2008.

Je vous ai fait connaître, par lettre du 1^{er} août 2008, les observations retenues à titre provisoire par la Chambre lors de sa séance du 28 février 2008, en vous demandant de bien vouloir y répondre.

Vous avez répondu par courrier du 1^{er} octobre 2008. Votre prédécesseur, le Président en exercice de la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz et le Directeur Général de la Société des transports en commun de l'agglomération de Bayonne (STAB), destinataires d'un extrait de ce rapport, ont respectivement répondu par correspondances des 26 septembre, 3 octobre et 29 septembre 2008.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 29 janvier 2009 les observations définitives qui vous ont été notifiées le 6 mars 2009.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

Monsieur Michel VEUNAC
Président du Syndicat mixte des transports
en commun de l'agglomération de Bayonne
CABAB
15, avenue FOCH

64 115 BAYONNE CEDEX

- le cadre juridique de l'organisation des transports en commun au sein de l'agglomération de Bayonne ;
- le fonctionnement institutionnel, administratif et technique ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière de la collectivité (budget principal);
- les relations entre le Syndicat mixte et la STAB ;
- la mise en œuvre du Plan des déplacements urbains (PDU) ;
- la configuration du réseau et son efficience.

I – LE CADRE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES TRANSPORTS EN COMMUN AU SEIN DE L'AGGLOMERATION DE BAYONNE

L'organisation des transports en commun sur le territoire de l'agglomération de Bayonne relève de la compétence du Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération de Bayonne, autorité organisatrice des transports sur le périmètre des communes d'Anglet, de Bayonne, de Biarritz, de Le Boucau, de Saint-Pierre-d'Irube et de Tarnos. L'ensemble représente une population de plus de 135 000 habitants.

Depuis 1997, l'exploitation et la gestion du réseau des transports en commun est assurée, dans le cadre d'une délégation de service public, par la Société des transports en commun de l'agglomération de Bayonne (la STAB). Initialement créée en 1978 sous forme de société d'économie mixte, la STAB a récemment fait évoluer ses statuts pour être transformée en société anonyme : 99,99 % des actions de la SAS STAB sont ainsi détenues par la Société Européenne pour le Développement des Transports Publics TRANSDEV, le solde étant détenu par TRANSPART.

1.1 – Le rôle du Syndicat

Dans le cadre du dispositif mis en œuvre, le Syndicat a pour mission :

- de définir la politique générale, les objectifs, les orientations de développement et les priorités en matière d'organisation des services de transport ;
- de décider, sur la base des propositions de la STAB, des mesures à prendre et des services à offrir pour répondre au mieux aux besoins de déplacement des usagers, ainsi que des investissements mobiliers et immobiliers à réaliser pour l'exécution des services ;
- de valider les études lorsque celles-ci sont réalisées par l'exploitant délégataire ou de conduire les études qu'il juge nécessaires avec le concours de tiers ;
- de mettre à la disposition de la STAB les biens nécessaires à l'exploitation du service public délégué, aux conditions et modalités définies dans la convention ;

- de décider, après avoir recueilli l'avis de la STAB ou sur la proposition de cette dernière, de l'adaptation et des changements de tarifs et de verser à la société la contribution financière forfaitaire annuelle, conformément à l'article 23 de la convention ;

- de s'assurer de la conformité de la gestion de la STAB avec la politique définie. Le syndicat doit donc, à ce titre, se faire communiquer par la STAB tous les renseignements techniques, financiers et commerciaux nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

1.2 – Les missions confiées à la STAB

Au titre des missions principales, la STAB doit assumer la responsabilité des missions suivantes :

- gestion de l'ensemble des relations avec les clients du réseau de transport de voyageurs ;

- production, commercialisation et promotion des services visés par la convention dans des conditions optimales de sécurité, de respect des horaires, d'aménagement de ceux-ci en cas de perturbation, d'information et de conditions de transport des voyageurs, de comportement du personnel, d'entretien, de maintien de propreté des matériels ;

- gestion des services affrétés et des services supplémentaires urbains dont les modalités techniques et financières sont décrites au cahier des charges de la convention ;

- gestion du réseau des dépositaires et tenue d'une comptabilité précise des stocks de titres, consultable à tout moment par le syndicat ;

- contrôle des titres de transport assuré conformément aux dispositions des règlements d'exploitation et d'utilisation. A cet effet, la STAB est tenue de faire des contrôles des voyageurs sur l'ensemble du réseau et pendant toute la durée de l'amplitude du service commercial et doit faire poursuivre conformément à la loi et aux règlements les clients qui circuleraient sur les différents modes de transport sans titre ou sans titre valide ;

- production, commercialisation et promotion de services événementiels ;

- production des services scolaires ou aménagement de lignes régulières et services réalisés pour le compte de tiers ;

- apport de son concours au syndicat chaque fois que ses compétences en matière de transport s'avèreraient utiles, élaboration et proposition des solutions permettant de concourir à la réalisation des objectifs définis par le syndicat en matière d'offre de transport, d'étude des besoins de déplacement, d'insertion des transports publics dans les études d'urbanisme. Cette compétence ne recouvre toutefois pas les études rendues nécessaires par une décision unilatérale du syndicat (relative aux tarifs, au plan de circulation,...) ou les études lourdes.

Par ailleurs, au titre des missions accessoires, la STAB est en charge des missions suivantes :

- gestion des abonnés scolaires subventionnés au nom et pour le compte du syndicat suivant les modalités techniques et la rémunération telles que définies dans le contrat ;

- suivi, contrôle et présentation de la gestion du versement transport selon les modalités techniques et financières à convenir entre les parties, et des questions de déclaration et de recouvrement de la TVA ;

- assistance pour l'acquisition et le choix de biens mobiliers ou immobiliers (matériels de transport en commun, équipements de transport, etc...) ;

- mission de suivi de l'exécution de la convention entre le syndicat et les tiers pour le transport des personnes à mobilité réduite ;

- assistance technique à la mise en œuvre, à l'entretien et, le cas échéant, à l'exploitation du matériel roulant mis en œuvre dans le cadre de la convention.

D'une manière générale, indépendamment des développements qui suivent sur le contentieux afférent à la convention de délégation de service public en date du 24 mars 2003 et sur l'analyse de la performance et de l'efficacité du réseau, l'exercice des missions précitées ne semble pas poser de difficultés particulières.

1.3 – Le contentieux juridique afférent à la convention de délégation de service public du 24 mars 2003

La convention de gestion déléguée signée en 1997 avec la STAB arrivant à expiration, le Syndicat mixte, par délibération en date du 28 février 2002, a décidé de lancer une nouvelle procédure de délégation de service public pour la gestion du réseau des transports en commun de l'agglomération de Bayonne.

A cet effet, à défaut de disposer d'une expertise technique et économique suffisante, le Syndicat mixte s'est adjoint, d'une part, les services d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour un coût de 12 594 € et, d'autre part, d'un conseil extérieur associant plusieurs spécialistes du secteur des transports publics pour un coût global non négligeable de 86 675 €. Force est de constater l'absence de délibération du comité syndical sur l'approbation du coût des prestations dévolues aux différents cabinets d'experts sollicités.

Sous réserve de ce constat, au terme de la procédure, le comité syndical, par délibération en date du 21 mars 2003, approuvait le choix de la Société Anonyme des Transports en commun de l'Agglomération de Bayonne (STAB) et autorisait le président du syndicat à signer la convention de délégation de service public avec cette société. Cette convention était signée le 24 mars 2003, pour une durée de sept ans à effet au 1^{er} avril 2003.

Suite à un recours déposé par une société locale d'autocars, le tribunal administratif de Pau, par jugement du 27 septembre 2005, a considéré dans un premier temps que la délibération autorisant le président du Syndicat mixte à signer la convention de délégation de service public n'était pas exécutoire à la date de signature du contrat. La même juridiction condamnait, par jugement du 20 novembre 2006, le Syndicat mixte au versement d'une astreinte en vue de l'exécution du jugement précité et prononçait, par jugement du 13 mars 2007, l'annulation de la convention liant la STAB et le Syndicat mixte. Par requête en date du 11 mai 2007, ce dernier a interjeté appel du jugement du Tribunal administratif de Pau. Par décision récente du 1^{er} juillet 2008, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a prononcé l'annulation de l'ensemble des jugements précités du tribunal administratif de Pau.

Ainsi que vous le précisez dans votre réponse aux observations provisoires, la Chambre prend acte du récent désistement de la société à l'origine du contentieux, suite à la décision rendue en appel. La convention de délégation de service public du 24 mars 2003 est donc, par voie de conséquence, remise en application jusqu'à sa date de résiliation, le 30 mars 2010.

II – LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL, ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE

Le siège du Syndicat mixte est situé, depuis la modification de ses statuts par délibération du 16 février 2007, dans les locaux de la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz.

D'une manière générale, l'analyse du fonctionnement institutionnel, administratif et technique de l'organisme conduit à relever un certain nombre de dysfonctionnements qui, au-delà de leur constat, mettent en évidence l'incapacité du Syndicat mixte à mettre en œuvre une expertise suffisante susceptible de lui permettre de piloter la politique des transports en commun au sein de l'agglomération.

2.1 – Le fonctionnement institutionnel

L'examen du fonctionnement institutionnel de l'organisme fait apparaître ses limites et met en évidence une absence de compétence opérationnelle du Syndicat mixte. Témoignent de ce constat, certes à des niveaux différents :

- à l'examen des procès-verbaux des réunions, la faible participation des membres du Syndicat mixte aux séances du comité syndical, bien que le quorum ait toujours été respecté ;

- l'absence de réunion du bureau en dépit des compétences qui lui ont été déléguées par le comité syndical par délibération du 23 mai 2001, étant observé que les statuts du Syndicat mixte ne fixent pas de prérogatives particulières au bureau ;

- la désignation tardive des membres du comité de suivi de la délégation de service public, prévu par l'article 55 de la convention de délégation de service public du 24 mars 2003. La désignation des membres du Syndicat au sein de ce comité n'est en effet intervenue qu'au mois d'octobre 2006. Par ailleurs, bien que les statuts prévoient au moins trois réunions dans l'année de ce comité, ce dernier ne s'est jamais réuni sur la période, ce qui conduit à s'interroger sur le suivi de la délégation ;

- la création tardive de la commission consultative des services publics locaux. Destinée à permettre l'expression des usagers des services publics dans le cadre des dispositions de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales, cette commission a été créée par délibération du comité syndical du 28 février 2006 ;

- le rôle limité de la commission d'appel d'offres dont l'intervention se résume, sur la période examinée, à l'examen des marchés d'attribution des autobus ;

- l'absence de mise à jour des statuts sur la composition du bureau alors que le comité syndical, par délibération du 23 mai 2001, a décidé de porter à cinq le nombre de vice-présidents (contre quatre initialement).

Dans votre réponse aux observations provisoires, vous confirmez les carences relevées par la Chambre dans le domaine du fonctionnement institutionnel et opérationnel du Syndicat mixte. La Chambre prend acte de votre engagement à remédier à ces dysfonctionnements dans le cadre de la nouvelle structure dont la mise en place est en cours.

2.2 – Le fonctionnement administratif et technique

Le Syndicat mixte ne disposant pas de personnel en propre sur la période examinée, la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB) mettait à sa disposition des moyens matériels et humains pour permettre son fonctionnement. Les modalités de mise à disposition de ces moyens et les conditions de remboursement des rémunérations des personnels à la CABAB, par le Syndicat mixte, sont régies par une convention en date du 26 octobre 2006.

Jusqu'à une date récente, ces moyens, tout particulièrement en personnel, apparaissaient particulièrement restreints à la lecture des documents financiers, les dépenses de rémunérations du personnel mis à disposition du Syndicat mixte ne représentant que 9 024 € au titre de l'exercice 2006, contre 24 477 € en 2002 (- 63 % sur la période). Néanmoins, comme vous le précisez dans votre réponse aux observations de la Chambre, de même que l'actuel président de la CABAB, les sommes précitées correspondent uniquement au versement d'indemnités accessoires aux personnels mis à disposition. Ces modalités particulières ayant cessé à compter de l'année 2007 dans le cadre de la formalisation de la mise à disposition des personnels, le montant global des charges remboursées à la Communauté d'Agglomération s'est alors élevé à 58 196 € sur ce dernier exercice.

La Chambre prend également note du récent renforcement des moyens en personnel du Syndicat : recrutement en octobre 2007 d'un agent de catégorie B pour assurer l'assistance du directeur et le suivi administratif et technique du Syndicat, création en juin 2008 d'un poste de catégorie A du cadre des directeurs généraux des collectivités territoriales et d'un poste de catégorie C relevant du cadre des adjoints administratifs des collectivités territoriales (le directeur et l'adjoint administratif ayant été respectivement recrutés en août et octobre 2008).

Néanmoins, la situation des effectifs et la modicité des remboursements de frais de personnel à la CABAB effectués par l'établissement ont conduit la Chambre à s'interroger sur la capacité réelle d'intervention du Syndicat mixte sur la période examinée. Il est en effet manifeste que les moyens humains mis à sa disposition étaient insuffisants pour lui permettre d'effectuer un pilotage efficace de la politique des transports en commun et d'exercer un contrôle effectif sur le délégataire du service public.

L'analyse des procès-verbaux et comptes rendus des séances du comité syndical confirme au demeurant les limites de la capacité d'analyse et d'expertise du Syndicat mixte par rapport à la STAB. Dans une certaine mesure, cette problématique des moyens opérationnels induit une position de dépendance du délégant par rapport au délégataire.

III – LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le contrôle de la fiabilité des comptes a mis en évidence des anomalies dont certaines affectent la lisibilité des documents financiers.

3.1 – Le non-respect de la nomenclature comptable

Par délibération du 14 février 1997, le Syndicat mixte a décidé d'appliquer pour son budget propre et unique du service des transports en commun de personnes, l'instruction comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics administratifs.

S'agissant d'un service public industriel et commercial faisant l'objet d'une gestion déléguée, au demeurant partielle dès lors que le délégant conserve à sa charge les investissements du service dont il a délégué l'exploitation, la Chambre considère que les opérations du Syndicat mixte devraient obligatoirement être comptabilisées conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux (plan de compte M 43 applicable aux services publics locaux de transport de personnes disposant de trois véhicules et plus).

3.2 – Le non-respect du principe de rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent

Le contrôle réalisé par la Chambre a porté sur l'exercice 2005 et a permis de relever un total identifié de 653 671,73 € de charges de gestion non rattachées à l'exercice 2004 auxquelles elles se rapportent, contrairement aux principes dictés par la réglementation budgétaire et comptable.

Il est par ailleurs rappelé et vous en avez pris acte, que les charges rattachées doivent être portées sur un état, détaillé par imputation budgétaire et comptable avec l'indication du montant estimé de la dépense, et que ces dernières doivent en outre être individualisées dans les crédits utilisés figurant au compte administratif.

3.3 – L'existence de reports de charges

En l'absence de crédits budgétaires, certaines dépenses n'ont pas été rattachées à l'exercice auquel elles se rapportent et constituent des reports de charges critiquables.

Il en est ainsi, à titre d'exemple, du dernier acompte 2005 relatif à la redevance pour les biens mis à disposition de la STAB (article 14 de la convention de délégation de service public) dont le solde, objet du mandat n° 232 du 5 décembre 2005 ramené à hauteur de 264 106,10 €, a été rattaché à l'exercice 2006.

3.4 – Le défaut de comptabilisation des intérêts courus non échus (ICNE)

L'examen des opérations relatives à la contrepassation des intérêts courus non échus (débit compte 1688 / crédit compte 661) fait apparaître que la procédure n'a pas été respectée sur les exercices 2002 et 2003, le comptable ayant fait savoir en cours d'instruction que la non comptabilisation des ICNE résultait d'une absence de crédits budgétaires.

3.5 – L’insincérité comptable des opérations de cessions

Le produit des cessions des immobilisations est enregistré par le crédit du compte 775. Il s’agit alors d’un mouvement budgétaire réel. En revanche, la valeur nette comptable des immobilisations cédées est constatée par un mouvement d’ordre budgétaire se traduisant à la fois par une dépense de fonctionnement au compte 675 et par une recette d’investissement au compte de la classe 2 concerné, afin de retracer la perte d’actif résultant de la sortie des biens du patrimoine de la commune. La différence entre la valeur comptable et le produit de cession donne lieu à la constatation d’une plus-value (compte 776) de cession ou d’une moins-value (compte 676) de cession. Les charges et les produits de cession sont donc obligatoirement équilibrés, de sorte que les débits des comptes 675 et 676 sont égaux aux crédits des comptes 775 et 776.

S’agissant du Syndicat mixte, les dispositions comptables relatives à la passation des opérations de cession n’ont pas été respectées sur la période 2002 – 2006. Tout en prenant acte de la régularisation intervenue en 2007, il n’en demeure pas moins que l’insincérité comptable qui résulte des anomalies relevées fausse le niveau de la capacité d’autofinancement brute et, en corollaire, celui de la capacité d’autofinancement nette disponible, lesquelles se trouvent affectées à la hausse ou à la baisse selon les exercices considérés : - 37 K€ en 2002, - 2,6 K€ en 2003, - 1,25 K€ en 2004, - 43,8 K€ en 2005 et + 54 K€ en 2006.

IV – LA SITUATION FINANCIERE DE L’ETABLISSEMENT PUBLIC

L’exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement n’appelle pas de remarque particulière. En revanche, le taux global moyen de réalisation des dépenses d’équipement (hors avances sur immobilisations versées à la STAB) s’établit à 67,1 % sur cinq ans, donc en-deçà de l’affichage budgétaire.

De même, bien que la situation financière du Syndicat mixte ne présente pas de tensions majeures en fin de période, elle se caractérise néanmoins par une augmentation significative du coût des transports en commun.

En effet, les charges globales de gestion passent de 10,655 M€ en 2002 à 12,993 M€ en 2006, correspondant à une progression de 22 %. L’évolution doit toutefois être mesurée à charges constantes compte tenu de la disparition, à compter de l’exercice 2006 et en raison de la modification de la réglementation fiscale, du versement de la redevance pour biens mis à disposition. Dans ces conditions, la progression réelle des charges de gestion atteint 36,1 % sur la période, soit une progression moyenne annuelle de l’ordre de 8 % (12,928 M€ en 2006 contre 9,498 M€ en 2002).

L’augmentation enregistrée s’explique par l’évolution de l’ensemble des subventions / contributions versées par le Syndicat mixte pour assurer le fonctionnement du service, ces dernières représentant à elles seules près de 99 % des charges globales de gestion. Ainsi, toujours à charges constantes après retraitement et exclusion du versement de la redevance pour biens mis à disposition, les dépenses liées aux subventions / contributions passent de 9,371 M€ en 2002 à 12,816 M€ en 2006, soit une hausse sensible de 36,8 % (8,1 % en moyenne annuelle).

Les seules contributions versées par le Syndicat mixte à la STAB représentent, à périmètre constant, 12,543 M€ en 2006 contre 9,157 M€ en 2002, soit une hausse de 37 % sur la période et 8,2 % en moyenne annuelle. Au-delà de l'indexation contractuelle, cette forte croissance est tout particulièrement liée au fonctionnement des navettes dites « gratuites » au centre-ville de Bayonne et à la mise en place de nouvelles lignes (Anglet, Saint-Pierre d'Irube et Boucau-Tarnos) ainsi que du bus de nuit « Paséo ».

Dans le détail des financements accordés à la STAB, une attention particulière doit être apportée à l'évolution de la contribution forfaitaire de base (article 23 de la convention) qui correspond à la contribution financière du Syndicat mixte à la société en compensation de l'insuffisance de recettes résultant de la politique tarifaire mise en œuvre et, plus généralement des autres sujétions de service public imposées au délégataire en matière de desserte (horaires, itinéraires, etc...). Sur la période examinée, cette contribution forfaitaire de base progresse à un rythme soutenu de 19,3 % soit 4,5 % en moyenne annuelle et passe de 7,71 M€ en 2002 à 9,2 M€ en 2006.

Dans le même temps, les missions accessoires (article 7-2 de la convention) représentent un coût de 171 362 € en 2006 contre 133 111 € en 2002, en hausse de 28,7 % sur la période. Il en est de même des charges liées aux services complémentaires (navettes électriques de Bayonne, ligne 14 d'Anglet, lignes de Saint-Pierre d'Irube et Boucau Tarnos, bus de nuit) qui connaissent une montée en puissance à compter de l'exercice 2005 (+ 65 % par rapport à 2004). En année pleine, par référence à l'exercice 2006, ces services représentent en effet, à eux seuls, une dépense complémentaire annuelle de plus de 1,4 M€ par rapport aux charges contributives de base de la convention.

Dans le domaine des transports scolaires, la contribution financière versée par le Syndicat mixte à la STAB, qui assure la gestion des abonnés scolaires au nom et pour le compte du Syndicat, s'infléchit de 9,6 % sur la période et passe de 1,313 M€ en 2002 à 1,187 M€ en 2006. Cette évolution traduit une diminution des abonnements scolaires et donc une certaine désaffection des scolaires pour les transports en commun, tout en prenant bonne note des réponses apportées aux observations provisoires de la Chambre dans ce domaine, qui soulignent la stabilisation des effectifs scolaires transportés par référence aux données du troisième trimestre 2007 / 2008.

Indépendamment de ces constats, l'analyse des dépenses afférentes aux transports scolaires conduit la Chambre à observer que les stipulations de la convention de délégation de service public (annexe 3 – 3-1 conditions particulières aux missions accessoires) ne délèguent pas à la société l'exploitation du service de transports scolaires mais lui donnent seulement mandat en la matière d'agir en son nom et pour son compte. Dans ces conditions, votre attention est appelée sur les obligations juridiques et comptables qu'implique pour le Syndicat mixte et son prestataire le recours au régime du mandat, nonobstant le fait que le dispositif mis en place, relevant normalement du champ des marchés publics, ait été intégré à une convention de délégation de service public. Ainsi, les actes accomplis dans les limites de son mandat par le mandataire d'un organisme public sont soumis aux obligations de ce dernier. Ainsi, les actes du mandataire sont soumis au contrôle de légalité ; les dépenses doivent être justifiées dans les mêmes conditions que celles du mandant et le mandataire doit rendre compte de ces opérations chaque année au mandant.

Enfin, les subventions versées par le Syndicat mixte à l'Association des Paralysés de France (APF), dans le cadre de sa participation à la réalisation du transport des personnes à mobilité réduite (PMR) jusqu'en 2006, ont également enregistré une augmentation importante de 41,2 % sur la période, soit 9 % en moyenne annuelle, passant de 125 429 € en 2002 à 177 067 € en 2006, que vous justifiez par la progression des prestations (le nombre de véhicules étant passé de quatre à cinq). Quoiqu'il en soit, à l'examen des pièces justificatives produites, la Chambre constate que les recettes perçues des usagers au titre de ce transport spécifique n'avaient jamais été portées en atténuation de charges jusqu'en 2006.

S'agissant des produits de gestion, leur progression est beaucoup moins rapide que celle des charges de même nature. Ils s'établissent en effet à 14,404 M€ en 2006 contre 13,172 M€ en 2002, en augmentation de 9,4 % sur la période. Certains postes présentent des évolutions caractéristiques.

Ainsi, après retraitement des données financières en raison de variations enregistrées sur la période en matière d'imputation des recettes, qui affectent la lisibilité des comptes et portent atteinte au principe de la permanence des méthodes, les contributions statutaires des collectivités membres du Syndicat mixte (hors navettes électriques de Bayonne), nécessaires pour assurer l'équilibre du budget, progressent très significativement, de 37,6 % soit 8,3 % en moyenne annuelle, passant de 2,775 M€ en 2002 à 3,820 M€ en 2006. La hausse apparaît plus particulièrement sensible sur l'exercice 2005 (+ 27,4 % par rapport à 2004) en raison de la montée en puissance des charges liées à l'extension de nouvelles lignes. La progression de la contribution de la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB) est plus importante que celle des autres communes membres, respectivement à hauteur de 39,2 % et 25,8 %.

L'évolution des produits est également impactée par une hausse du versement transport en fin de période dont le produit, qui représente la première source de financement en 2006 (62,8 % des produits de gestion), s'établit à 9,038 M€ sur cet exercice contre 7,992 M€ en 2002, soit une progression de 13,1 % sur la période (3,1 % en moyenne annuelle).

S'agissant des transports scolaires, la période 2002 – 2006 se caractérise globalement par une diminution de 7,9 % de l'ensemble des financements qui sont consacrés à cette activité, en rapport avec la diminution de 10,9 % du nombre de scolaires transportés sur la période. L'évolution s'avère toutefois contrastée selon la source de financement considérée. Ainsi, si la dotation générale de décentralisation transports scolaires (778 K€ en 2006 contre 728 K€ en 2002) et les participations des communes membres aux transports scolaires (230 K€ en 2006 contre 202 K€ en 2002) augmentent respectivement de 6,9 % et 13,8 %, en revanche, les participations des familles (calculées en fonction du niveau d'imposition) diminuent et passent de 318 K€ en 2002 à 161 K€ en 2006 (- 49,4 %).

Dans ces conditions, conséquence de la progression plus importante du coût d'exploitation (charges de gestion en hausse de 21,9 % entre 2002 et 2006) du service des transports en commun par rapport aux produits de gestion (+ 9,4 % de 2002 à 2006), l'excédent brut de fonctionnement (recettes de gestion moins dépenses de gestion) décroît significativement, de l'ordre de 44 %, passant de 2,516 M€ en 2002 à 1,411 M€ en 2006.

Dans le même temps, le résultat de fonctionnement demeure en très nette baisse au terme de l'exercice 2006, tout en restant néanmoins positif, pour s'établir à 16 786 € contre 1 057 145 € en 2005, 588 827 € en 2004, 661 210 € en 2003 et 1 404 945 € en 2002.

La capacité d'autofinancement brute s'établit à son niveau le plus bas en 2006, à hauteur de 1,072 M€ (2,178 M€ en 2002, 1,657 M€ en 2003, 1,6 M€ en 2004 et 2,084 M€ en 2005). Le Syndicat n'a dégagé aucun autofinancement en 2003 et 2004, la capacité d'autofinancement nette étant négative sur ces deux exercices. Cette dernière redevient toutefois positive en 2005 (1,068 M€) et 2006 (0,332 M€), sous l'effet notamment de la nette diminution du remboursement du capital de la dette provoquée par une renégociation et un étalement dans le temps de certains emprunts.

Le besoin de financement global sur la période 2002 à 2006 représente plus de 4 M€ (4,073 M€). Ce dernier a été assuré à la fois par un recours à l'emprunt, par un prélèvement sur le fonds de roulement et, de manière peu recommandable sur le plan financier, par le recours à une ligne de trésorerie.

Ainsi, avec un fonds de roulement négatif au terme des deux exercices 2003 et 2004, respectivement à hauteur de - 64 647 € et - 220 606 €, le financement des investissements n'a pu être réalisé que par un financement court terme assuré en grande partie par la ligne de trésorerie (400 000 € en 2003 et 800 000 € en 2004) mais également par un excédent en fonds de roulement (3 747 € en 2003). Le résultat d'investissement cumulé négatif observé en 2002 (-1,395 M€), en 2003 (- 1 350 M€), en 2004 (- 809 K€) et en 2005 (- 202 K€) corrobore le constat précédent.

Néanmoins, au terme des deux derniers exercices examinés (2005 et 2006), compte tenu du volume d'emprunts contractés et en regard du besoin de financement global, le fonds de roulement du Syndicat mixte redevient positif à hauteur respectivement de 855 502 € et 1 241 362 €. Il représente alors un peu plus de 38 jours de dépenses réelles de fonctionnement et demeure suffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement de 337 484 € à la même date.

Enfin, l'analyse financière conduit à relever un désendettement du Syndicat mixte sur la période, de l'ordre de 20 %. L'encours de dette passe ainsi de 7,207 M€ au terme de l'exercice 2002 à 5,767 M€ à fin 2006. L'annuité de la dette décroît également sensiblement (-51,6 %), passant de 2,079 M€ en 2002 à 1,004 M€ en fin d'exercice 2006.

Au terme des différentes renégociations de dette intervenues en 2005, le montant de l'annuité de dette demeure satisfaisant dès lors qu'il ne représente, fin 2006, que 7,5 % des recettes réelles de fonctionnement. La capacité de désendettement (encours de dette au 1^{er} janvier / capacité d'autofinancement brute) ne soulève pas de difficulté particulière et s'établit à près de cinq années en 2006.

V – LES RELATIONS ENTRE LE SYNDICAT MIXTE ET LA STAB

L'examen des relations entre le Syndicat mixte et la STAB, donc entre le délégant et le délégataire, met en évidence des manquements aux obligations contractuelles ainsi que l'absence de contrôle réel du délégataire par le Syndicat mixte.

5.1 – Les biens mis à disposition

Dans le cadre de l'instruction, il est apparu que les dispositions de la convention (article 15 et annexe 5) au titre de la tenue des biens mis à disposition par le Syndicat mixte à la STAB, ne sont pas respectées. En effet, l'inventaire détaillé des biens doit être régulièrement complété par les biens mis à disposition en cours d'exécution de la convention, leur date de transfert devant être précisée. A cet égard, la convention prévoit que chaque année, au 15 février, la STAB doit remettre l'inventaire retraçant les mouvements de biens mis à disposition au titre de l'exercice précédent, arrêté au 31 décembre. Or, il apparaît que cette obligation n'a pas toujours été respectée depuis la mise en œuvre de la délégation.

Votre attention est donc appelée sur la nécessité de veiller à la mise à jour de cet inventaire, indispensable dans tous les cas dans la perspective de l'arrivée à terme de la délégation de service public, d'autant que la convention prévoit la mise en œuvre de pénalités en cas de non-respect des obligations contractuelles, au demeurant non appliquées à ce jour.

La Chambre prend acte de votre réponse dans laquelle vous précisez qu'un inventaire, arrêté au 31 décembre 2008, est en cours de préparation, sa transmission devant intervenir courant février 2009.

5.2 – Le suivi des droits à déduction de TVA

L'article 14-5 de la convention précise que, pour tous les biens qu'il met à la disposition de la STAB, le Syndicat mixte transfère à la société délégataire les droits à déduction de la TVA afférente à ces biens. Cette dernière s'engage alors à procéder aux déclarations et récupérations de la taxe et à en verser le solde au délégant dans les trois mois de leur réception.

Le Syndicat mixte, en dépit de la demande formulée par la Chambre, n'a pas été en mesure de produire, au titre de l'exercice 2005, les déclarations et les demandes de remboursement de TVA effectuées par la STAB, ainsi que les justificatifs et la date des remboursements du crédit de TVA par les services fiscaux au délégataire. Le rapport du délégataire est par ailleurs totalement muet sur les opérations de TVA ayant grevé les biens mis à sa disposition par le Syndicat mixte.

Certes, la chambre n'a pas constaté d'anomalie dans ce domaine mais elle rappelle que la gestion de cette TVA spécifique fait partie des missions accessoires prévues à l'annexe 3 de la convention.

5.3 – La mise en œuvre des investissements

Un programme d'investissements a été établi au titre de la période 2003 – 2009, pour un montant prévisionnel de l'ordre de 9 M€ hors taxes.

L'examen des modalités de suivi de ce programme met en évidence des retards dans la réalisation de certains équipements qui font l'objet de reports. De même, les délais de présentation des propositions d'investissement par le délégataire ne sont pas toujours respectés.

Par ailleurs, si le Syndicat mixte décide, en théorie, de la réalisation des investissements, il apparaît que l'initiative appartient d'autant plus à la STAB au titre des missions accessoires que le délégant n'est pas en mesure d'apporter la compétence requise.

Enfin, les rapprochements effectués entre les données figurant dans les rapports du délégataire et celles extraites des comptes administratifs du Syndicat mixte font apparaître des divergences quant aux montants retraçant les dépenses d'équipement. Bien que ces écarts trouvent leur origine, en partie, dans le processus utilisé qui conduit à ce que l'acquisition d'un bien (tout particulièrement l'achat des autobus par le biais de la STAB dans le cadre de ses missions accessoires) sur l'exercice N se retrouve imputée dans les comptes du Syndicat en année N+1, il n'en demeure pas moins qu'ils nuisent à la lisibilité de l'exécution budgétaire.

5.4 – La politique tarifaire

Les tarifs sont fixés par le Syndicat mixte en application des dispositions contractuelles qui encadrent également les conditions de révision ou d'aménagement de tarifs.

L'analyse de la politique tarifaire conduit à constater, parallèlement à la forte augmentation de la contribution forfaitaire de base (Cf. supra) consécutive à la progression des dépenses d'exploitation du service, le très faible niveau du relèvement des tarifs de transport sur la période.

Ce phénomène est tout particulièrement lié au fait que les tarifs pratiqués sont déjà nettement supérieurs à la moyenne des tarifs généralement appliqués par les autorités organisatrices des transports par référence aux données des 38 réseaux disposant d'une strate de population de 100 000 à 250 000 habitants, ce que vous admettez au demeurant dans votre réponse aux observations provisoires de la Chambre. Ainsi, selon les dernières statistiques de la profession émanant de l'Union des Transports Publics (UTP), l'agglomération bayonnaise ressort en tête du groupe au niveau de la recette par voyage (0,88 € contre 0,46 € en moyenne), alors que, dans le même temps, le nombre de voyages par habitant apparaît relativement faible (40 voyages/habitant) pour une moyenne de 76 voyages/habitant au niveau de la strate. Il est néanmoins pris acte de vos précisions selon lesquelles l'établissement d'une nouvelle grille tarifaire serait actuellement envisagé.

5.5 – L'absence réelle de contrôle de la délégation

Indépendamment de la production régulière, par la STAB, du rapport annuel sur la délégation au titre des exercices 2003 à 2006, il apparaît, sans nul doute en partie en rapport avec les carences relevées dans le cadre de l'examen du fonctionnement institutionnel et administratif du Syndicat mixte, que ce dernier n'exerce pas un contrôle effectif sur l'exécution de la convention par le délégataire.

En effet, dans le cadre de la délégation du service, il appartient au Syndicat mixte d'effectuer les contrôles qu'il juge utiles en vue de s'assurer de la bonne exécution des services et du respect des clauses de la convention, l'annexe 8 précisant notamment les modalités de transmission des différents documents exigibles du délégataire (tableaux de bord mensuels, budgets et comptes de résultat de la délégation, etc...).

Or, l'examen des modalités d'exécution du service conduit à relever certains retards dans la transmission de documents, voire des manquements qui révèlent une absence de contrôle réel de la société délégataire par le Syndicat mixte.

Ainsi, le compte de résultat du délégataire au titre d'un exercice est produit, avec le rapport du délégataire, au 1^{er} juin de l'exercice suivant et non au 31 mars comme exigé dans la convention.

De même, la convention prévoit la production d'un compte de résultat ajusté d'une année, en vue de la révision du budget de l'exercice considéré. Ce document, qui doit être produit par la STAB au 30 septembre du même exercice, n'est pas produit au Syndicat mixte.

La convention de délégation prévoit également la production, par le délégataire, au plus tard le 15 novembre de l'année N, du compte de résultat prévisionnel de l'année N + 1 intégrant l'effet, en année pleine, des modifications (offres, tarifs...) intervenues à la rentrée de septembre (de l'année N). Or, ce document prévisionnel n'est pas produit dans les délais contractuels par la STAB. En fait, ce n'est qu'au niveau du rapport du délégataire au titre de l'année N que l'on peut trouver le budget prévisionnel de la STAB de l'exercice N + 1.

S'agissant du rapport annuel du délégataire, dont la production obligatoire au Syndicat mixte doit intervenir chaque année avant le 1^{er} juin en application des dispositions législatives et réglementaires (articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales sachant que ce dernier article a été introduit par le décret n° 2005-236 du 14 mars 2005) et contractuelles (article 31-4), il est rappelé que ce document doit comporter les comptes retraçant précisément la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service.

Or, si la production de ce rapport n'est pas contestée, force est de constater, par référence au contrôle du rapport du délégataire au titre de la gestion 2006, que l'ensemble des éléments produits ne respecte pas strictement les exigences réglementaires et les dispositions contractuelles. En effet, font notamment défaut :

- l'état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat ;
- le compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué ;
- l'inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué ;
- les engagements à incidences financières, y compris en matière de personnel, liés à la délégation de service public et nécessaires à la continuité du service public en particulier pour les exercices 2003 à 2005 ;
- les éléments analytiques des coûts d'exploitation et des coûts de revient par ligne, de 2004 à 2006.

Ce dernier point mérite tout particulièrement d'être souligné dans la mesure où il est difficile d'imaginer que l'assemblée délibérante soit en mesure d'exercer un réel pilotage de la politique des transports en commun en l'absence d'une connaissance précise des coûts analytiques (et de leur mode de calcul par le délégataire) par ligne, d'autant qu'il apparaît par ailleurs que le Syndicat mixte n'a pas cherché à recueillir ces éléments qui constituent pourtant une information essentielle permettant d'opérer des choix stratégiques et de formuler des orientations au niveau de la gestion du service et du réseau.

Enfin, l'article 32 de la convention consacre le droit de vérification sur pièces et sur place du Syndicat mixte. Si l'objectif de ces contrôles est de permettre au délégant de s'assurer, in situ, du respect de la conformité de la gestion de la STAB par rapport aux dispositions conventionnelles, il apparaît qu'ils sont inexistantes sur la période. De même, aucun audit de la délégation n'a été diligenté à l'initiative du Syndicat mixte.

Dans votre réponse aux observations provisoires de la Chambre, vous admettez l'absence de contrôle du délégataire sur la période examinée, tout en rappelant que le renforcement récent de l'organisme a notamment pour objectif de remédier aux dysfonctionnements relevés. La Chambre prend donc acte de la volonté manifestée dans ce domaine, d'autant que le Directeur Général de la STAB souligne parallèlement dans sa réponse que les documents nécessaires à la mise en œuvre de ce contrôle sont disponibles.

VI – LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DES DEPLACEMENTS URBAINS (PDU)

La réalisation d'un PDU est une obligation légale pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants. Ce plan, élaboré par l'autorité organisatrice de transport urbain, en l'occurrence le Syndicat mixte, est établi pour une durée de 5 à 10 ans et doit être révisé en cas de modification du périmètre des transports urbains.

Au niveau de l'agglomération de Bayonne, par délibération du 6 février 1998, l'élaboration du PDU a été déléguée à l'ancien District de Bayonne-Anglet-Biarritz (devenue la CABAB) dans le cadre d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée signée le 13 mars 1998.

Cette convention prévoyait, en son article 2-2, la remise du PDU dans les délais impartis par la loi, à savoir le 31 décembre 1999, délai initial prolongé de six mois, soit jusqu'au 30 juin 2000, par l'article 46 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Or, la Chambre constate que le projet de PDU n'a été validé par le Syndicat mixte qu'au mois de juillet 2003 et son approbation définitive n'est intervenue qu'au terme d'une délibération du 14 décembre 2004, soit avec un retard de plus de quatre ans par rapport au terme légal.

En outre, alors que la convention de mandat du 13 mars 1998 prévoyait, en son article 7, les modalités d'exercice du contrôle financier et comptable par le maître d'ouvrage (Syndicat mixte) sur le mandataire, l'instruction n'a pas permis de vérifier l'effectivité de l'exercice de ce contrôle, en l'absence de réponse du Syndicat mixte sur ce point. Ainsi, l'établissement par le mandataire du bilan général de l'opération n'a pu être prouvé.

Après son approbation, le suivi du PDU a été confié à l'Agence de l'urbanisme Adour-Pyrénées, le Syndicat ne disposant pas de la capacité technique lui permettant d'organiser le processus d'évaluation du PDU. Une convention a été signée à cet effet entre le Syndicat mixte et l'Agence précitée, le 29 mai 2005, pour un montant de 35 880 €

Parallèlement, le travail d'observation et de suivi a été complété par une mission de réflexion opérationnelle portant sur la réalisation d'une étude de faisabilité technique pour la mise en place d'un axe lourd de transport collectif que constitue la RN 10 qui va de Bayonne Nord (gare) à Biarritz La Négresse. Ces prestations nouvelles ont alors conduit (séance du comité syndical du 31 mai 2006) à la passation d'un avenant n° 1 de 40 000 € prestation complétée par l'étude spécifique de faisabilité sur l'axe lourd commandée le 27 mars 2007 par le Syndicat mixte à la société COTEBA, d'un montant de 55 530,28 € au titre de la tranche ferme et de 4 078,36 € au titre d'une tranche conditionnelle.

Au-delà de ces coûts, l'examen des différents comptes rendus de suivi du PDU, présentés par l'Agence de l'urbanisme préalablement aux réunions du comité de pilotage (12 décembre 2005 et 23 janvier 2006) et du comité technique (26 juillet 2005, 2 septembre 2005, 12 octobre 2005, 12 décembre 2005, 30 mai 2006 et 29 juin 2007) témoigne des difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, quand bien même il ne soit pas contesté qu'un certain nombre de projets ont été réalisés ou sont en voie de l'être. Il en est ainsi, comme vous le soulignez dans votre réponse aux observations de la Chambre, de même que le président de la CABAB, de la réalisation de modes de déplacements doux (développement du réseau de pistes cyclables, mises à disposition gratuite de vélos à Bayonne depuis septembre 2007, piétonisation de certaines places), de l'organisation du stationnement sur voirie (parc de stationnement de la Tour de Sault), du développement des transports collectifs en centre ville (navettes de Bayonne précitées, expérimentation des navettes sur Biarritz, études de la navette d'Anglet pour expérimentation à l'été 2009, études également précédemment évoquées concernant la faisabilité d'un transport en commun en site propre) ou sur le territoire (lancement des études du pôle intermodal de la gare de Bayonne en 2006).

Cependant, parallèlement à ces réalisations qui ne sont pas contestées, bon nombre de projets prévus au PDU n'ont pas encore été suivis d'effets, comme en témoigne, par exemple, le niveau de réalisation des actions 1 – « Améliorer le réseau urbain actuel » et 2 – « Complémentarité des modes de transport ». Ainsi, l'objectif de l'action 1 était de permettre au transport en commun urbain de développer sa clientèle par une amélioration importante des conditions de transport : stabilité ou augmentation de la vitesse commerciale, augmentation des niveaux d'offre, meilleure accessibilité pour tous. L'objectif était également d'obtenir une vision plus globale des besoins de transport entre la communauté d'agglomération et sa périphérie. A ce jour, seuls les navettes électriques intra muros à Bayonne, l'expérimentation et les études des navettes sur Biarritz et Anglet, ainsi que le lancement de l'étude de faisabilité d'un transport en commun en site propre ont été concrétisés. De même, l'objectif de l'action 3 était de permettre d'offrir aux usagers des transports publics des lieux d'échanges intermodaux et une réelle coordination entre modes afin de rendre le système de transport plus attractif par une efficacité accrue. Or, la mise en œuvre des projets envisagés dans le cadre de l'action 3 est demeurée embryonnaire.

Enfin, la circulaire du 8 novembre 1999 relative aux plans de déplacements urbains (BOMATE n° 99/6 du 31 décembre 1999) précise que, dès l'élaboration du PDU, il y a lieu de prévoir les modalités de son évaluation et de son suivi ultérieurs. A cet égard, la circulaire prévoit notamment la mise en place d'un observatoire devant permettre de mener à bien le processus d'évaluation du PDU. Au cas particulier, quand bien même l'Agence de l'urbanisme Adour-Pyrénées collecte différents renseignements auprès des collectivités permettant de suivre certains indicateurs, force est de constater qu'à ce jour la mise en place d'un observatoire du PDU, notamment en vue de sa révision éventuelle, n'a pas été concrètement réalisée.

D'une manière générale, les difficultés avérées dans l'approbation du PDU ainsi que dans sa mise en œuvre depuis 2004, qui ne sont pas contestées dans les réponses apportées aux observations provisoires de la Chambre, conduisent à s'interroger sur l'existence d'une réelle vision globale de la politique des transports en commun au niveau de l'agglomération. L'absence de circulation en site propre participe notamment de cette interrogation.

Indépendamment de ces constats, la Chambre prend note du lancement d'une procédure de révision du PDU, prévu courant 2009, qui devrait notamment conduire à la réalisation préalable d'un bilan général du programme en cours.

VII – LA CONFIGURATION DU RESEAU ET SON EFFICIENCE

7.1 – Les principaux indicateurs d’activité et financiers de la STAB

Ces indicateurs, transmis à la Chambre par le Syndicat mixte dans le cadre de l’instruction, traduisent plus particulièrement, dans le domaine financier, une amélioration des comptes de la société depuis la mise en œuvre de la délégation de service public de 2003.

Les principaux indicateurs d’activité de la STAB, sur la période 2003 – 2006, sont retracés dans le tableau ci-après.

PRINCIPAUX INDICATEURS STAB DE 2003 à 2006				
INDICATEURS	2003	2004	2005	2006
Effectifs au 31/12 (ETC) *	198	208,3	213,8	216,6
dont personnel roulant	137,7	149,7	157,5	161,5
Parc Bus	73	75	78	77
Age moyen du parc	-	8,6	8,7	8,2
Parc véhicules électriques TRANSDEV	0	5	5	5
Bus affrétés	4	4	4	4
Total Kilomètres	3 234 000	3 453 835	3 578 551	3 670 255
Total Voyages	4 475 000	4 935 000	5 218 000	5 349 000
Chiffre d'affaires net - Vente produits (en €)	11 431 000	12 737 000	13 651 000	14 475 000
Charges d'exploitation (en €)	13 362 000	14 420 000	15 491 000	15 072 000

- ETC : Equivalent temps complet

Dans le domaine financier, le chiffre d’affaires de la STAB s’accroît de manière sensible de 26,6 % sur la période 2003 – 2006. Cette évolution est principalement conditionnée par la contribution forfaitaire globale (hors missions accessoires mais intégrant les navettes Bayonne, les extensions de ligne, le bus de nuit) versée par le Syndicat mixte qui passe, selon les données du rapport général du commissaire aux comptes sur les comptes annuels de la société, de 7 310 K€ en 2003 à 9 770 K€ en 2006 (+ 33,6 %). Il convient de noter à cet égard que la contribution apparaît hors taxes alors qu’elle figure toutes taxes comprises dans les comptes du Syndicat mixte, qui plus est parfois avec des reports de charge d’un exercice sur l’autre, ce qui ne permet pas une comparaison immédiate entre les comptes des deux entités.

Les produits d’exploitation progressent dans le même temps de 17,3 % alors que les charges d’exploitation enregistrent une hausse de 12,8 %, plus particulièrement influencée par les charges de personnel (+ 18 agents et 16,6 % de hausse entre 2003 et 2006) qui représentent 63,4 % des charges d’exploitation sur ce dernier exercice.

Dans ces conditions, le résultat net de la STAB s’améliore progressivement, passant d’un résultat net déficitaire de - 147 K€ en 2003 à un résultat net positif de 132 K€ en 2006.

La rentabilité commerciale, exprimée par le ratio du résultat courant par rapport au chiffre d’affaires, demeure faible dès lors qu’il s’inscrit au maximum à 0,9 % en 2005 et 2006, sachant que les normes de rentabilité commerciale situent ce ratio au minimum de 2,5 %.

En revanche, la rentabilité financière, exprimée par le ratio du résultat net sur les fonds propres, ressort à un niveau plus satisfaisant et s'inscrit nettement au-dessus des normes professionnelles minimales de 10 %, avec un taux de 26,7 % en 2004, 37,9 % en 2005 et 28,6 % en 2006.

Le fonds de roulement, négatif en 2003 (- 131 K€), s'accroît sensiblement pour atteindre 261 K€ en 2006.

Ces données mettent en évidence que la nouvelle convention de délégation de service publique de 2003 s'est avérée plus profitable pour la société, d'autant que la clause de révision de l'économie du contrat, prévue par l'article 42 de la convention, a été mise en œuvre en 2006 pour tenir compte du surenchérissement de l'économie du contrat dû à la perte de vitesse commerciale, à la sous-évaluation des recettes prévisionnelles liées à la modification des lignes 14 et de la ligne 4-1, ainsi qu'à la modification des charges sociales et fiscales de l'entreprise sous l'effet de l'évolution des dispositifs législatifs et réglementaires. Un avenant (n°14) en date du 20 décembre 2006 est intervenu pour formaliser cette révision du contrat initial qui s'est traduite par un coût d'exploitation supplémentaire global annuel de 137 138 €

7.2 – Les principales caractéristiques du réseau

La configuration du réseau conduit à distinguer le réseau semaine (15 lignes dont 13 régulières, une navette des plages et un bus de nuit dit « Paséo »), le réseau dominical et jours fériés (7 lignes dont 5 lignes régulières, une navette des plages et le bus de nuit dit « Paséo ») et le réseau affrété (ligne 10 intégralement affrétée, de même que quelques services ponctuels sur la ligne 8 ainsi que des services de type scolaire).

Les principales caractéristiques du réseau peuvent se résumer aux considérations suivantes :

- une couverture assez uniforme du périmètre des transports urbains avec des extensions de lignes peu productives ;

- un réseau assez peu hiérarchisé avec deux axes Nord/Sud, lignes n° 1 et n° 2 desservant le centre ville de Bayonne et les principaux centres commerciaux et économiques, assurant près de 60 % des recettes du réseau (58,4 % en 2006), les autres lignes étant plus ou moins traversantes ;

- un service qui fonctionne 7 jours sur 7 avec une desserte allégée les dimanches et jours de fête, une fréquence moyenne inférieure à 20 minutes sur les lignes 1 et 2 et beaucoup plus importante sur les autres lignes (32 minutes en moyenne) ;

- une amplitude horaire assez large 6 h - 22 h répondant à la demande des salariés et des scolaires, notamment par un renforcement des fréquences aux heures de pointe le matin et en fin d'après-midi ;

- 8 lignes desservant le cœur de l'agglomération et un service de navettes électriques intra-muros à Bayonne, performant mais onéreux dès lors qu'il est gratuit pour les usagers ;

- une activité estivale importante et la mise en place de services spécifiques, tels les navettes des plages et le bus de nuit ;
- des interconnexions avec les réseaux interurbains, avec le réseau SNCF de Bayonne et Biarritz, l'aéroport de Biarritz / Parme, caractérisées par l'absence de plateformes multimodales organisées ;
- une absence totale de circulation en site propre, pénalisant l'efficacité et la régularité du service, notamment en début et fin de journée.

7.3 – La performance et l'efficacité du réseau

La performance du réseau de transport a été appréciée en analysant plusieurs indicateurs et ratios, extraits des rapports du délégataire portant sur les années 2002 à 2006.

- L'évolution de l'offre de transport

En termes de kilomètres parcourus, le réseau des transports urbains de l'agglomération affiche une progression importante de l'offre de transport, de 29,8 % sur la période 2002 à 2006, avec un kilométrage parcouru qui passe de 2,827 millions de kilomètres en 2002 à 3,670 millions de kilomètres en 2006. Hors navettes électriques du centre-ville de Bayonne, la progression s'établit sur la même période à 25 %.

Ce ratio doit également être interprété en le rapportant au nombre d'habitants du périmètre de transports urbains (PTU) qui, lui aussi, évolue dans le temps. Ainsi, sur l'exercice 2005, dernier exercice connu en matière de statistiques produites par l'Union des Transports Publics et Ferroviaires (UTP) et comparativement à la moyenne de la classe des réseaux desservant une population de 100 000 à 250 000 habitants, ce ratio ressort pour l'agglomération bayonnaise à un niveau très légèrement inférieur à celui du ratio moyen constaté sur les 38 réseaux de référence soit 27,4 km/habitant contre 29,4 km/habitant en moyenne.

Toutefois, l'augmentation de l'offre de transport ne créant que partiellement la demande, elle devrait donc être accompagnée d'une augmentation de la fréquentation du réseau pour ne pas dégrader les comptes d'exploitation du service.

- La fréquentation du réseau

L'augmentation constatée de la fréquentation du réseau est plus particulièrement induite par celle des navettes électriques de Bayonne.

En effet, sur l'ensemble de la période 2002 à 2006, la fréquentation globale du réseau, hors navettes électriques, augmente de 6,5 % et passe de 4,475 millions de voyages en 2002 à 4,768 millions de voyages en 2006. L'impact des navettes électriques bouleverse toutefois la donne dès lors que sa prise en compte conduit à une progression de 19,3 % sur la même période, ce qui traduit le réel succès de ce transport spécifique représentant 10,7 % de la fréquentation globale en 2006.

Il apparaît toutefois que, sur la période 2003 / 2006 qui correspond à la signature du dernier contrat de délégation, la progression du taux de fréquentation (hors navettes électriques) s'établit à 5,3 %, soit à un niveau inférieur à celui du ratio de l'offre de transport (9,5 %). Ce rapprochement démontre en conséquence que les efforts réalisés par le Syndicat mixte dans sa politique de développement du réseau ne se sont pas traduits par une progression du même ordre de la fréquentation.

S'agissant de la fréquentation exprimée en voyages par habitant et par rapport aux dernières statistiques connues de l'Union des Transports Publics et Ferroviaires portant sur l'exercice 2005, comparativement à la moyenne de la classe des réseaux desservant une population de 100 000 à 250 000 habitants, le ratio de fréquentation du réseau ressort très nettement en-deçà du ratio moyen constaté sur les 38 réseaux de référence soit 40 voyages/habitant sur l'agglomération de Bayonne contre 76 voyages/habitant en moyenne.

- La fréquentation par ligne

Les données mettent en évidence l'importance des trois lignes principales constituées des lignes n° 1, n° 2 et leurs équivalents dominicaux A et B et la ligne n° 7, qui représentent à elles seules, en 2006, près de 70 % (68,5 %) des voyages effectués sur le réseau.

Cette situation résulte de la structure de l'agglomération où l'essentiel des déplacements quotidiens intérieurs au territoire du PTU s'effectue suivant un axe Tarnos, Hauts de Sainte-Croix de Bayonne, Anglet, Biarritz, La Négresse, représenté notamment par la RN 10, axe sur lequel se trouvent de surcroît des zones commerciales particulièrement actives.

Paradoxalement, les deux premières lignes enregistrent une très faible évolution sur la période 2003 à 2006, respectivement 2,1 % et 0,1 % contre 4,5 % sur l'ensemble du réseau. Ces chiffres traduisent le fait que ces deux lignes souffrent de réelles difficultés de circulation. Cette situation signifie également que la fréquentation globale pourrait être significativement augmentée si les gains de fréquentation sur ces deux lignes se trouvaient dans la moyenne du réseau. La Chambre prend note de votre réponse qui fait état de la prise en compte du renforcement des lignes susvisées dans le cahier des charges de la future délégation de service public en cours de préparation (aménagement de couloirs d'approche, de priorités au feu notamment).

Parallèlement, certaines lignes, en particulier les lignes n° 3 (Bayonne Panorama / Tarnos Square Mora) et n° 11 (Biarritz Arcadie / Biarritz Halles), enregistrent une diminution conséquente de leur fréquentation sur la période, respectivement de 7,3 % et 20,1 %.

- Le nombre de voyages par kilomètre

Le ratio « Nombre de voyages par kilomètre » (V/K) exprime le nombre de voyageurs sur la ligne rapporté au nombre total des kilomètres parcourus de la ligne. Il constitue un indicateur moyen de productivité de la ligne par rapport au nombre de voyageurs transportés.

Le ratio moyen V/K du réseau de l'agglomération de Bayonne, hors navettes électriques, ressort : en 2004 à 1,37 voyage par kilomètre ; en 2005 à 1,33 voyage par kilomètre et en 2006 à 1,32 voyage par kilomètre, en recul sur cette période triennale de 3,8 %. Cette valeur apparaît en outre nettement en-dessous de la valeur moyenne constatée au niveau des 38 réseaux de référence, soit 2,6 voyages par kilomètre, par référence aux statistiques de l'UTP de l'année 2005.

Si certaines lignes présentent un ratio proche de cette moyenne nationale et le dépassent même (tel est le cas de la ligne n° 1 dont le ratio ressort en 2006 à 2,54 alors que la ligne n° 2 fait apparaître un ratio de 1,97), il apparaît néanmoins que 13 lignes sur un total de 23 présentent un ratio inférieur à 1 voyageur par kilomètre, témoignant en cela d'une faible productivité.

En revanche, contrairement à la tendance générale observée, il convient de relever le niveau élevé du ratio concernant les navettes électriques de Bayonne qui présentent un V/K de 4,2 voyages par kilomètre en 2006.

- La vitesse commerciale

La vitesse commerciale constitue le principal indicateur permettant de mesurer la rapidité du transport et la vitesse moyenne entre les deux extrémités de la ligne de transport, en tenant compte des arrêts aux stations. Or, force est de constater une dégradation de ce ratio au niveau du PTU de Bayonne depuis plusieurs années, évolution que vous confirmez dans votre réponse aux observations provisoires de la Chambre.

La détérioration des conditions de circulation sur la zone et son impact négatif sur la vitesse commerciale sont en effet régulièrement relevés dans les procès-verbaux du comité syndical. Ainsi, dans une délibération du 28 février 2002, le conseil syndical faisait déjà état de la dégradation de la situation, à propos notamment des deux lignes les plus structurantes, à savoir les lignes 1 et 2, en ces termes : « *De mars 1998 à novembre 2001, la vitesse commerciale est passée de 19,01 km/h à 17,72 km/h pour la ligne 1 et de 19,01 km à 17,60 km/h pour la ligne 2, soit une perte de vitesse de 6,8 %.* ». La dégradation constatée au niveau de la fluidité du transport au sein de l'agglomération est à nouveau confirmée lors de la séance du comité syndical du 30 novembre 2006.

La dégradation de la vitesse commerciale est également confirmée par la STAB qui, à l'occasion du réexamen de la convention de délégation ayant donné lieu à l'avenant n°14 précité, constatait, entre mars 2003 et novembre 2006, une diminution globale de la vitesse commerciale sur les lignes n° 1, n° 2, n° 4 et n° 6 de 0,7 km/h, la vitesse moyenne sur ces lignes passant de 15,3 km/h en mars 2003 à 14,6 km/h en mars 2006. Toujours selon la STAB, cette dégradation de la vitesse commerciale générerait par ailleurs des charges supplémentaires pour la société de 161 040 €par an (4,4 conducteurs).

De même, lors du comité de pilotage du suivi du PDU en date du 23 janvier 2006, le directeur de la STAB estimait que l'offre entre Bayonne et Biarritz n'était pas attractive avec une fréquence de plus de 15 minutes. Or, si les lignes 1 et 2 se rapprochent de cette moyenne, il n'en va de même en revanche pour les autres lignes ou la moyenne s'inscrit à plus de 30 minutes voire 45 minutes sur deux d'entre elles (source PDU).

Enfin, bien que le contrat de délégation ne fixe pas d'exigence en matière de vitesse commerciale, il n'en demeure pas moins que la dégradation constatée résulte, en partie, d'une certaine forme d'absence d'anticipations au niveau des transports en commun sur l'agglomération.

7.4 – Les coûts analytiques d'exploitation par ligne

Comme la Chambre l'a précédemment souligné, jusqu'à une période très récente, les éléments d'information sur les coûts analytiques par ligne n'étaient pas produits par le délégataire au Syndicat mixte qui a, pour le moins, fait montre d'une certaine passivité dans ce domaine.

En effet, ce n'est que lors de la séance du comité syndical du 30 novembre 2006 que l'un des membres, encore une fois confronté à la carence d'expertise technique et financière du Syndicat mixte, s'est inquiété du coût de certaines lignes.

Dans ces conditions, la Chambre a cherché à connaître les coûts analytiques par ligne compte tenu de leur importance pour apprécier la performance de la gestion. Ces coûts, sollicités auprès de la STAB et produits par le Syndicat mixte dans le cadre de l'instruction, ont fait l'objet d'un calcul spécial par les services du délégataire, à partir de coûts et de recettes moyennes sachant que la STAB ne dispose pas d'un logiciel d'analyse des coûts unitaires permettant d'affecter de manière très précise les dépenses et les recettes spécifiques à chacune des lignes du réseau.

Sous réserve de cette limite, les données calculées par le délégataire permettent de déterminer le coût net par ligne ainsi qu'un certain nombre de ratios.

- Le coût d'exploitation moyen kilométrique

Le coût d'exploitation moyen kilométrique est évalué en rapportant le total des charges d'exploitation de la STAB, diminué de la redevance des biens mis à disposition et de la taxe professionnelle, sur le total des kilomètres parcourus sur le réseau.

Sur cette base, le coût d'exploitation moyen kilométrique est en augmentation de 7,21 % entre 2004 et 2006, passant de 3,70 €/km en 2004 à 3,97 €/km en 2006.

Cette évolution peut certes s'expliquer par le glissement des coûts imputables à la hausse du prix du gazole, par la hausse des dépenses de personnel du fait de l'extension des lignes et de l'aménagement et la réduction du temps de travail, ainsi que par l'ancienneté du parc et les dépenses de maintenance des bus qui en découlent. Cependant, l'absence de données analytiques ne permet pas de mesurer l'impact respectif de ces différents paramètres sur l'évolution constatée.

Comparativement aux dernières statistiques 2005 émises par l'UTP, portant sur les 38 réseaux de la même strate démographique (100 000 à 250 000 habitants), la dépense moyenne par kilomètre, qui intègre la totalité des charges du délégataire (y compris la redevance pour biens mis à disposition et la taxe professionnelle) ressort pour la STAB au-dessus de la moyenne nationale soit à 4,10 €/km contre 3,8 €/km en moyenne.

- Le taux de couverture du coût d'exploitation par les recettes

Entre 2004 et 2006, le taux de couverture du coût d'exploitation global par les recettes du réseau se dégrade, en diminution de 10,2 %. Ce taux s'établit en effet à 28,8 % en 2006 contre 32,1 % en 2004.

D'une manière générale, aucune ligne n'est rentable. Les deux lignes les plus performantes, les lignes n° 1 et n° 2, couvrent, par référence à l'année 2006, respectivement 55,4 % et 42,9 % des coûts. Ces taux sont par ailleurs en régression par rapport à 2004, les taux de couverture s'établissant alors respectivement à 57,7 % et 46,9 % des coûts.

La ligne 11 de Biarritz, la ligne 14 d'Anglet et la ligne 4-1 de Saint-Pierre-d'Irube sont particulièrement déficitaires et couvrent moins de 10 % des coûts d'exploitation, soit, par référence à l'exercice 2006 : 8,1 % pour la ligne 11 ; 7,4 % pour la ligne 14 et à peine 0,9 % pour la ligne 4-1.

- Le déficit net moyen par ligne et le déficit global du réseau

Le déficit moyen par ligne correspond au coût brut moyen d'exploitation de la ligne diminué de la recette de la ligne.

L'ensemble des lignes apparaît déficitaire. Le déficit moyen par kilomètre s'accroît même de 12,15 % et passe de 2,51 € en 2004 à 2,82 € en 2006. Le kilométrage total parcouru étant dans le même temps en augmentation de 6,5 % (3 318 018 kms en 2004, 3 534 943 kms en 2006), le déficit global du réseau est amplifié de 19,5 % passant de 8,340 M€ en 2004 à 9,966 M€ en 2006.

- Le déficit au kilomètre et par ligne

Force est de constater une dégradation des ratios dans ce domaine également dès lors que l'ensemble des lignes présente une augmentation plus ou moins sensible du déficit au kilomètre qui varie de 0 % (ligne E dominicale) à 19 % (ligne G dominicale) sachant par ailleurs que les lignes n°1 et n°2, les plus importantes, se caractérisent par un déficit au kilomètre qui s'accroît de manière conséquente, respectivement de 12,7 % et 15,3 % entre 2004 et 2006.

- Le déficit net par voyage et par ligne

Le déficit par voyage et par ligne est calculé en rapportant le coût brut moyen d'exploitation de la ligne diminué de la recette de la ligne sur le total des voyages sur la ligne. Les valeurs fluctuent sensiblement selon la ligne considérée.

Ainsi, si les lignes n°1 et n°2 présentent un déficit assez faible par voyage, respectivement de 0,7 € par voyage et 1,15 € par voyage en 2006, dans le même temps, les lignes 14 et 4-1 révèlent des déficits par voyage très importants, respectivement à hauteur de 10,81 € et 90,29 € (ce qui correspond à 6 à 8 passagers par jour en moyenne dans ce dernier cas). Face à l'ampleur du déficit de cette dernière ligne, la Chambre prend néanmoins acte des mesures récemment envisagées par le Syndicat mixte, que vous rappelez par ailleurs dans votre réponse, tendant à proposer le remplacement de cette ligne par un service de transport à la demande.

- Le coût prohibitif de la ligne reliant Tarnos à la gare de Bayonne

Le service de cette ligne, qui couvre une distance de 6,2 kms entre Tarnos et la gare de Bayonne, est assuré dans le cadre d'une convention d'affrètement conclue en 1979 entre le Syndicat mixte et la Régie départementale des Transports des Landes (RDTL).

L'analyse des dépenses fait apparaître une progression de 7,6 % des contributions du Syndicat mixte sur la période, ces dernières atteignant 95 348 € en 2006 contre 88 622 € en 2002.

Indépendamment de cette évolution, cette ligne se caractérise par un coût prohibitif qui doit conduire à s'interroger sur son maintien en l'état. En effet, le coût du déplacement par voyageur, calculé par référence à l'année 2005 (soit 136 voyageurs au total ayant emprunté cette ligne sur cet exercice), s'établit à 687,30 €

La Chambre prend également acte de votre réponse dans ce domaine, qui souligne qu'une procédure est actuellement en cours pour mettre fin à cette convention, laquelle s'accompagnerait par ailleurs d'une modification des lignes urbaines circulant sur l'axe concerné.

- Le coût des navettes électriques de Bayonne

Si la fréquentation des navettes électriques gratuites pour l'utilisateur qui desservent le centre de Bayonne se caractérise par un succès indéniable, il n'en demeure pas moins que ce service engendre des coûts, son financement étant réparti entre la ville de Bayonne (25 %), la CABAB (25 %) et le Syndicat mixte (50 %).

En effet, le coût d'exploitation de ces navettes est significatif et s'établit, en 2006, à 710 911 € en augmentation de 4,1 % par rapport à 2005 (682 850 €). Toutefois, comme vous le rappelez dans votre réponse, le niveau de fréquentation des lignes concernées a pour conséquence que le coût par passager (1,10 €/par voyageur) demeure l'un des plus faibles du réseau.

Le financement de ce service est réparti entre la ville de Bayonne (25 %), la CABAB (25 %) et le Syndicat mixte (50 %).

En conclusion, les développements qui précèdent mettent en évidence que le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération de Bayonne, à défaut de moyens humains et de compétences nécessaires, se caractérise avant tout par une capacité d'analyse technique et une expertise manifestement insuffisante pour garantir son autonomie décisionnelle par rapport au délégataire du service des transports en commun, la STAB.

Il en résulte une forme de subordination du délégant par rapport au délégataire, qui constitue en fait la véritable force de proposition. Ainsi, en l'absence d'expertise professionnelle et de compétence opérationnelle, il est patent que le Syndicat mixte n'est pas en mesure d'apprécier l'économie générale de la délégation et d'opposer ses propres analyses aux arguments avancés par la STAB sur des problèmes déterminants : augmentation du coût d'exploitation du service, baisse des abonnements scolaires, coût supplémentaire généré par la perte de vitesse commerciale sur le réseau, adaptabilité du matériel au réseau, dégradation de ratios afférents à la performance du réseau, etc...

La situation de certaines lignes devrait notamment conduire le Syndicat mixte à s'interroger sur l'efficacité du réseau et sur la possibilité de développer de nouvelles stratégies afin de réduire certains des déficits relevés.

La Chambre ne méconnaît pas les difficultés liées aux incertitudes juridiques qui ont pesé sur la convention de délégation de service public depuis 2004, récemment levées, et dont les conséquences sur le processus décisionnel sont compréhensibles.

De même, certaines orientations récentes prises par le Syndicat mixte et la CABAB, tels le renforcement des moyens de l'établissement et la volonté affichée de le structurer, témoignent d'une prise de conscience des limites de son intervention sur la période examinée et de la nécessité de rendre plus cohérente la politique des transports en commun au sein de l'agglomération. Ainsi, la convention conclue avec l'Agence de l'urbanisme Adour-Pyrénées, en vertu de la délibération du comité syndical du 20 juin 2007, illustre l'intérêt manifesté par le Syndicat mixte pour appréhender d'une manière plus globale l'ensemble des problématiques relatives à la politique des transports en commun au sein de l'agglomération de Bayonne en relation avec les différentes politiques notamment liées à l'aménagement urbain.

Néanmoins, au-delà de la question des moyens opérationnels du Syndicat mixte s'ajoute celle de son positionnement au sein de la communauté d'agglomération. En effet, l'incitation à la mise en œuvre d'une politique cohérente d'agglomération au sein de laquelle celle des transports en commun trouvera sa place constitue en fait le véritable enjeu. Or, les constats formulés sur la période ne peuvent que conduire à s'interroger sur le degré de prise en compte de la compétence transport en commun au niveau de l'intercommunalité. De ce positionnement découle donc une réelle ambiguïté qui soulève la question de l'évolution du Syndicat mixte par rapport à la nécessité d'assurer une réelle cohérence à la politique des transports en commun dont l'avenir ne peut être envisagé que globalement, au-delà des seuls intérêts communaux particuliers. A cet égard, les réponses apportées aux observations provisoires de la Chambre témoignent d'une prise de conscience dans ce domaine et des nouvelles priorités accordées au thème des déplacements en commun au sein de l'agglomération.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département des Pyrénées-Atlantiques, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

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

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes