

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 11 septembre 2009

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'HERAULT

Exercices 2004 et suivants

**Délibérations de la chambre : 15 janvier 2008 (observations provisoires)
22 juillet 2009 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 23 juillet 2008,

Réponses aux observations définitives : Absence de réponse de l'ordonnateur.

Document devenu communicable le 15/10/2009

Rapport d'observations définitives n° 096/942 du 11 septembre 2009

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'HERAULT

Exercices 2004 et suivants

1 - PRESENTATION	2
2 - PRÉSENTATION FINANCIÈRE.....	3
2-1 Le bilan et la section d'exploitation	3
3 - LA PART CONTRIBUTIVE AU BUDGET SYNDICAL	4
3-1 L'évolution de la participation des adhérents au budget syndical au cours des exercices 2004 à 2006.....	4
3-2 La répartition de la participation entre membres du syndicat	4
4 – LES CONTRATS DE PRESTATION	5
4-1 Le recours à des prestataires de service	5
5 - L'ASSUJETISSEMENT A LA TVA	6
5-1 Le constat	6
5-2 La structure de l'activité du SMTCH au regard de la TVA.....	7
5-3 L'assujettissement à la TVA et les modalités de demande de remboursement de TVA.....	7
6 - L'ÉCONOMIE DU DISPOSITIF	8
6-1 L'évolution des coûts de fonctionnement.....	8
6-2 L'évolution du coût kilométrique	8
6-3 L'application des accords sociaux de la FNTV	9
7 – CONTROLE DE L'EFFECTIVITE DU TRANSPORT ET EVALUATION.....	9
7-1 Le contrôle de l'effectivité du transport.....	9
7-2 L'évaluation de l'activité du SMTCH.....	11
8 - LES PRESTATIONS DE TRANSPORT A DESTINATION DES ENFANTS HANDICAPES	11
8-1 L'état des lieux et évaluation des besoins	11
8-2 Les grandes orientations et les objectifs arrêtés par le syndicat.....	11
8-3 Les moyens mis en œuvre	12
- <i>Les moyens humains</i>	12
- <i>Les moyens financiers</i>	12
- <i>Les moyens techniques</i>	12
- <i>Les moyens juridiques et qualitatifs</i>	12

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

1 - PRESENTATION

Le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Hérault (SMTCH) a été créé par arrêté n° 2003-1-2762 du préfet de l'Hérault, en date du 29 juillet 2003. Le 1^{er} janvier 2004, le syndicat se substituait à la SODETHRE, société d'économie mixte jusque là en charge des transports pour le compte du département de l'Hérault.

Dans la perspective d'optimiser la gestion du transport collectif interurbain qui posait d'importants problèmes entre le département, les communautés d'agglomération et les communes, l'Etat a ouvert à ces collectivités, au travers de la loi dite SRU, la possibilité de créer des syndicats mixtes afin de coordonner leur politique de transport.

L'article 111 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) constitue le fondement de la démarche du SMTCH.

Ce nouveau cadre juridique a permis de répondre aux problèmes soulevés par les transports en commun dans le département de l'Hérault.

En effet, pour un même trajet, coexistaient jusqu'alors trois compagnies et trois tarifs différents. La structure en charge des transports du département de l'Hérault (« Hérault Transport ») a œuvré à la réorganisation des transports en commun sur le territoire avec pour objectif principal la rationalisation de leur gestion au moyen de la création d'une entité unique regroupant les services du Département et les communautés d'agglomération de Montpellier, Béziers, Sète et Agde. Le comité syndical est composé de 30 élus représentant les cinq collectivités adhérentes.

De fait, le département de l'Hérault semble être le premier à utiliser aussi pleinement les possibilités de cette nouvelle législation, en allant plus loin que le simple accord tarifaire.

Ce syndicat récupère ainsi les déplacements scolaires de 50 000 élèves et l'ensemble des liaisons interurbaines, les agglomérations membres ayant conservé la compétence sur les moyens de transport de leur territoire.

Le département de l'Hérault organise les transports collectifs interurbains et gère les transports scolaires. Il délègue cette mission à Hérault Transport qui apparaît comme la seule entité gestionnaire. Le SMTCH reste ainsi une structure juridique porteuse du projet de regroupement des collectivités membres.

L'un des objectifs clairement affiché par le syndicat est l'augmentation de la part des transports en commun dans les déplacements. S'y ajoutent un titre de transport unifié, une nouvelle billetterie compatible avec les autres réseaux urbains, un interlocuteur et un règlement uniques, un conseil consultatif des usagers du transport public regroupant des associations de parents d'élèves et de consommateurs.

Parmi les autres objectifs, la sécurité prend une part importante, en effet, 95 % du parc des autobus circulant pour le compte du syndicat disposent de ceinture de sécurité à la place, pour une moyenne nationale de 30 %.

Depuis le 8 janvier 2007, ces objectifs ambitieux ont été partiellement atteints avec la mise en œuvre du ticket unique (un seul titre de transport permet d'accéder aux bus départementaux, aux bus et tramways de l'Agglomération de Montpellier, par exemple) et de conditions tarifaires avantageuses, étape vers l'intermodalité des transports en commun avec les agglomérations de Sète et de Béziers et enfin les trains express régionaux (TER).

Ce syndicat dont la compétence s'étend sur tout le département de l'Hérault regroupe :

- le département de l'Hérault (18 délégués) ;
- la communauté d'agglomération de Montpellier (6 délégués) ;
- la communauté d'agglomération de Béziers-Méditerranée (3 délégués) ;
- la communauté d'agglomération du Bassin de Thau (2 délégués) ;
- la communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée (1 délégué).

Il a pour objet de :

- coordonner l'ensemble des services organisés par les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale adhérents à destination des usagers de transport collectif ;
- mettre en place un système d'information à destination des usagers ;
- rechercher la création d'une tarification coordonnée ainsi que des titres de transport uniques ou unifiés.

Outre les objectifs généraux valables pour l'ensemble des agglomérations, le syndicat a pu infléchir certaines pratiques et aboutir à des résultats dans l'amélioration du service rendu.

Des conventions sont signées avec les agglomérations afin que le syndicat utilise les moyens existants du réseau urbain de l'agglomération pour assurer le transport des scolaires. Ces conventions précisent les relations financières qui en découlent et les modalités d'usage du réseau.

Les personnels de la SODETHRE ont été repris par le syndicat en vertu de l'article L. 122-12 du code du travail. L'effectif au 31 décembre 2007 est composé de 47,5 postes dont 25 titulaires, 18,5 contrats à durée indéterminée et 4 contrats à durée déterminée.

L'essentiel de l'effectif est affecté à l'exploitation commerciale (20 agents). Ce service est chargé de l'organisation des services de transport et de leur contrôle.

2 - PRÉSENTATION FINANCIÈRE

2-1 Le bilan et la section d'exploitation

La situation patrimoniale

Eu égard à la spécificité de sa structure et de son activité, le bilan du SMTCH fait apparaître une situation patrimoniale constituée essentiellement autour des actifs circulants. Hormis les quelques immobilisations nécessaires à son activité, l'actif est en effet composé pour majeure partie de créances et de disponibilités. Le passif présente les mêmes caractéristiques avec un montant particulièrement conséquent de dettes à court terme et un bilan principalement structuré en sa base. Cette structuration n'est pas sans conséquence sur la réalisation de l'analyse financière. En effet, tout travail sur le fonds de roulement par exemple se heurte à cette quasi absence de haut de bilan, en particulier de l'actif immobilisé.

Cette caractéristique peut trouver son origine dans la nature juridique même du SMTCH qui n'est pas propriétaire du parc d'autobus. De ce fait, le SMTCH doit être considéré comme une entité juridique constituée à des fins de gestion uniquement.

L'exploitation

L'activité du SMTCH se traduit donc principalement par la passation de marchés avec les différentes sociétés de transport en commun. L'essentiel du budget apparaît donc en section d'exploitation.

Le versement transport, ressource essentielle s'élève en 2007 à 3 900 000 €

3 - LA PART CONTRIBUTIVE AU BUDGET SYNDICAL

Résultant d'une adhésion à un projet d'ensemble à partir de dispositifs existants au préalable, le SMTCH dispose donc d'un budget, pour l'essentiel, composé de participations de chaque collectivité membre. Leur évolution et la détermination de leur montant méritent une observation.

3-1 L'évolution de la participation des adhérents au budget syndical au cours des exercices 2004 à 2006

<i>Source SMTCH</i>	2004	2005	2006
Département de l'Hérault	30 473 029	33 207 204	34 145 157
Agglomération de Montpellier	5 558 713	8 465 092	8 313 373
Agglomération du Bassin de Thau (Sète)	675 180	733 853	840 709
Agglomération Hérault Méditerranée (Agde)	617 264	741 647	726 656
Agglomération de Béziers Méditerranée	870 161	1 115 760	1 039 995

On constate une évolution des participations de chaque adhérent dans des proportions différentes pour des montants qui ne relèvent pas du même engagement et l'absence d'une clé de répartition établie au préalable lors de la constitution du syndicat.

Aussi se pose la question de la méthode retenue afin de déterminer cette clé de répartition.

3-2 La répartition de la participation entre membres du syndicat

Selon les éléments transmis à la chambre « *Il doit être noté que les participations n'ont pas été calculées dans les mêmes conditions d'une année sur l'autre, les services et les conditions tarifaires ayant évolué pour certaines agglomérations.*

Sur le mode de détermination des clés de répartition financières entre les adhérents, il apparaît que celles-ci sont directement issues des négociations entre collectivités ayant préparé la création du syndicat mixte et traduisent un équilibre accepté par chacun des adhérents. »

Ainsi, de toute évidence, il n'existe aucune clé de répartition formalisée dans un texte, de nature à établir la participation des membres. De fait, le montant annuel de chaque participation résulte d'une négociation et au final d'un accord entre l'ensemble des parties concernées. La seule clé de répartition existante concerne la ventilation de la charge entre les communautés d'agglomération (38 %) et le département de l'Hérault (62 %), telle que figurant dans les statuts du syndicat.

Toutefois, les flux financiers entre le syndicat et les agglomérations adhérentes ne se réduisent pas à la seule participation de ces dernières. En effet, les conventions déjà évoquées d'utilisation des réseaux de transport par les scolaires génèrent des recettes en leur faveur.

Ainsi, en ce qui concerne l'agglomération Béziers méditerranée, les recettes se sont élevées en 2006 à 789 361 € pour une participation de 1 039 995 €.

Pour Montpellier Agglomération, en 2006, la dépense réelle en faveur du SMTCH, compte tenu des recettes tirées de l'utilisation du réseau urbain, s'est élevée à 1 556 080 €.

La prise en charge des « missions statutaires » (c'est-à-dire les frais de fonctionnement du SMTCH), s'établit globalement comme suit :

- Agglomération de Montpellier : 20 % ;
- Agglomération de Béziers : 10 % ;
- Agglomération d'Agde : 6 % ;
- Agglomération de Sète : 3 %.

Le solde est à la charge du département.

Il faut toutefois préciser que le produit du versement transport (3 900 000 € en 2007), est également réparti, selon les mêmes pourcentages, entre les membres du syndicat. Dans ces circonstances, les charges statutaires sont presque intégralement financées par le versement transport.

En définitive, outre l'amélioration du service rendu au public, les communautés d'agglomération ont un avantage financier évident à participer au syndicat mixte des transports en commun.

On notera que le syndicat développe également, certes de manière limitée, une solidarité entre ses membres. C'est ainsi qu'apparaît au projet de budget 2008, la somme de 180 000 € au profit de l'agglomération du bassin de Thau, à financer par l'ensemble des partenaires.

Afin d'éviter tout conflit ultérieur qui pourrait surgir quant aux modalités de participation de chacune des collectivités, il serait judicieux pour le syndicat de retenir désormais, par délibération du conseil syndical, un système de répartition objectif et précis.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le Président du Syndicat des transports en commun de l'Hérault fait valoir qu'il a pris acte des recommandations de la chambre.

4 – LES CONTRATS DE PRESTATION

4-1 Le recours à des prestataires de service

L'activité du SMTCH en matière d'organisation des transports en commun se traduit principalement par la passation de marchés de services avec les transporteurs.

Afin d'assurer le service de transport proposé, Hérault Transport oriente les usagers vers différentes structures de forme juridique et d'organisation différentes. Ainsi l'utilisateur héraultais peut-il

Rapport d'observations définitives : SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'HERAULT
voyager sur un car du réseau « Bus Occitan », de « Cariane », du réseau « Hérault Transport », de la « SNCF », mais aussi au moyen de taxis ou encore de particuliers utilisant leur propre véhicule.

Toutefois, en ce qui concerne ces particuliers, le syndicat a modifié son approche. Un marché a été passé avec des entreprises qui recrutent à leur compte ces mêmes particuliers.

Par ailleurs, le SMTCH a repris des marchés existant précédemment et contractualisés par les différents membres du syndicat mixte. L'examen de ces marchés n'appelle pas de remarques particulières.

Le syndicat va investir 315 M€ sur sept ans en exigeant de ses prestataires qu'ils se conforment à la nouvelle norme de qualité dite euro 5 (norme qui au demeurant n'est pas encore entrée en vigueur), toujours dans le souci d'améliorer la sécurité des transports. Le SMTCH fait également appel aux services de la SNCF en qualité de prestataire de transport que ce soit par train ou par autocar.

Les relations contractuelles avec la SNCF sont apparues déséquilibrées, le syndicat devant s'acquitter du plein tarif pour les prestations de transport quel que soit le profil de l'utilisateur.

Or, toute entreprise de transport, dont la SNCF (tarif de groupe par exemple), concède une remise dès lors qu'une société organisatrice de voyages s'engage sur l'achat d'un montant minimum de prestations assurant par la même à la société de transport un chiffre d'affaire garanti. Ceci ne semble pas être le cas ici.

Par ailleurs, les étudiants ou les jeunes bénéficient de réductions qui ne semblaient pas prises en compte dans les mêmes accords financiers.

Toutefois, à la suite des observations de la chambre, un accord est intervenu avec la région Languedoc Roussillon, qui prévoit l'application des accords tarifaires consentis par la région à ses élèves. Ce protocole a été délibéré le 28 mai 2008 par le comité syndical, permettant l'égalité de traitement entre collégiens et lycéens.

5 - L'ASSUJETISSEMENT A LA TVA

5-1 Le constat

Au vu des comptes de gestion, le SMTCH n'est pas assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée.

Si l'article 256 B du code général des impôts dispose en effet que « *les personnes morales de droit public ne sont pas assujétiées à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujétiement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence* » ; le même article précise cependant que « *ces personnes morales sont assujétiées, en tout état de cause, pour les opérations suivantes* » : dont le « *transport de personnes* ».

S'il est vrai que le transport scolaire peut être exonéré de TVA, l'utilisation du même matériel sur une ou plusieurs lignes régulières de transport de voyageurs remet en cause ce droit à exonération, l'activité étant alors soumise de plein droit à la TVA.

Dans le cas du SMTCH, les mêmes autocars servent en réalité à transporter des élèves vers leur lieu de scolarisation mais aussi des voyageurs qui s'acquittent d'un montant représentatif de la prestation fournie; prestation qui par ailleurs aurait pu être servie dans l'absolu par la SNCF, une autre entreprise de transport en commun voire un taxi. Ainsi, l'exercice par la SMTCH de cette activité de transport de personnes au sein d'un secteur concurrentiel ne fait aucun doute.

En conséquence et en l'absence de toute disposition contraire, l'activité du SMTCH aurait dû être assujétiée à la TVA dès sa création.

Consultées par la chambre sur ce point, ni la paierie départementale, ni la direction du SMTCH, ni le service de législation fiscale de la direction des services fiscaux de l'Hérault n'ont été en mesure de justifier la situation de non-assujettissement du syndicat, le service des impôts ayant cependant été plus affirmatif sur un éventuel assujettissement.

5-2 La structure de l'activité du SMTCH au regard de la TVA

L'activité du SMTCH est essentiellement retracée au sein de sa section d'exploitation. En effet, contrairement à un syndicat de transport urbain qui organiserait directement son service au moyen de lourds investissements (tramway par exemple), le SMTCH, chargé de l'organisation du transport scolaire et plus généralement du transport interurbain, fait appel à différents prestataires de transports eux-mêmes assujettis à la TVA. En cas d'assujettissement, la problématique de la TVA grevant les dépenses d'investissement au regard du FCTVA est écartée (le SMTCH ne réalise que très peu ou pas d'investissement). Les subventions reçues par le syndicat ne sont pas soumises à la TVA.

En n'étant pas assujetti à la TVA, le SMTCH se prive a priori du bénéfice d'un remboursement de TVA particulièrement conséquent. La TVA est acquittée sur le paiement des prestations et répercutée sur le niveau des subventions reçues et les tarifs appliqués aux usagers. Si cet état de fait est neutre pour le syndicat, on voit bien qu'il ne l'est pas pour ses membres et ses usagers.

5-3 L'assujettissement à la TVA et les modalités de demande de remboursement de TVA

Deux instructions fiscales récentes (datées du 27 janvier 2006 et du 16 juin 2006) sont venues modifier les modalités de récupération de la TVA au bénéfice des collectivités locales. Ces deux instructions prennent acte d'une condamnation de la France par la cour de justice des communautés européennes (CJCE) dans un arrêt rendu le 6 octobre 2005. La Cour a en effet jugé que les conditions financières imposées par la France dans le cadre de demandes de récupération de la TVA contrevenaient aux dispositions de la 6^{ème} directive européenne sur la TVA.

L'instruction du 27 janvier 2006 indique que désormais « la déduction de TVA afférente aux dépenses supportées par un assujetti n'est plus subordonnée à la preuve de la répercussion de leur coût dans le prix de ses opérations ouvrant droit à déduction ». Cette condition étant levée, le droit à déduction ne s'exerce plus qu'à deux conditions :

- la dépense doit être justifiée par une facture mentionnant le montant de TVA, ce qui est le cas pour les factures délivrées par les sociétés de transports puisqu'elles sont elles-mêmes assujetties à la TVA ;
- cette dépense doit intervenir dans le cadre d'une activité économique réalisée à titre onéreux, ce qui est aussi le cas puisque même pour le transport scolaire, il est demandé une participation des familles. Une seule objection pourrait être levée au sujet des activités structurellement déficitaires comme c'est le cas pour le SMTCH ; cependant l'administration fiscale s'est abstenue dans cette instruction de définir la notion d'activité économique.

Selon la même instruction, les subventions ne sont plus comptabilisées dans le calcul du remboursement, à l'exception d'une condition précisée par l'instruction du 16 juin 2006.

L'instruction du 16 juin 2006 précise que dans le cas d'un assujettissement partiel à la TVA, un prorata est défini afin de déterminer quelle part doit ouvrir droit à déduction. Le calcul retient au dénominateur les subventions reçues, ce qui vient diminuer le droit à récupération sur la TVA. L'intégration de ces subventions est désormais supprimée.

Par ailleurs, demeure la question de la TVA applicable aux subventions versées. S'il n'existe aucun lien direct entre la somme versée et la contrepartie reçue par le prestataire, il faut admettre que la subvention « complément de prix » reste soumise à la TVA et vient ainsi diminuer le montant de TVA déductible. Il convient toutefois que cette subvention remplisse trois conditions :

- elle doit être versée par un tiers à celui qui réalise la prestation ;
- elle doit constituer une contrepartie de la prestation (il doit exister un lien entre son versement et la diminution du prix pratiqué par son bénéficiaire) ;
- elle doit permettre au client de la prestation de payer un prix inférieur à celui du marché.

Ces conditions paraissent remplies en ce qui concerne le SMTCH.

Au final, par un courrier en date du 30 octobre 2007, le syndicat a informé la chambre qu'une étude avait été lancée afin de finaliser un dossier fiscal, tenant compte de l'étroite imbrication entre les activités assujetties à la TVA et celles qui ne le sont pas (activités couvertes par les mêmes marchés, facturation unique, mêmes moyens –bus, chauffeurs- etc..). Le syndicat s'est également adjoint les services d'un fiscaliste.

Le président du syndicat confirme qu'une étude a été confiée à un cabinet d'avocats sur un éventuel assujettissement de l'ensemble de son activité (commercial et scolaire) et l'intérêt économique d'une telle option. Des opérations de formation en direction des personnels sur ces questions ont été diligentées par l'intermédiaire du Centre national de la fonction publique (CNFPT). De même, une étude de faisabilité a été réalisée avec l'aide du payeur départemental. Une étude fiscale a été conduite afin d'apprécier les montants précis de TVA collectée et récupérable. Enfin, le logiciel utilisé par le syndicat a été adapté à ces éventualités.

6 - L'ÉCONOMIE DU DISPOSITIF

De manière générale, le transport interurbain est structurellement déficitaire, les tarifs pratiqués étant largement inférieurs aux coûts réels de production du service et à ce titre, ils bénéficient de subventions publiques conséquentes. De ce fait, les transports interurbains sont largement financés par les contribuables locaux.

6-1 L'évolution des coûts de fonctionnement

De manière générale, les dépenses dans le secteur des transports publics interurbains ont crû plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB), et plus fortement que leur fréquentation illustrant ainsi une moindre rentabilité économique.

6-2 L'évolution du coût kilométrique

L'activité du SMTCH se concentre essentiellement autour des principales agglomérations, c'est-à-dire Montpellier avec 29 % des déplacements et Béziers avec 12 %. Afin de quantifier cette activité, la fréquentation totale du réseau Hérault Transport est estimée à 1,5 millions de voyages commerciaux par an (source rapport sur l'évolution de la tarification départementale / Rapport d'étape – novembre 2006). Toutefois, la perte de fréquentation de certaines lignes a été compensée par la forte hausse constatée sur les lignes littorales.

6-3 L'application des accords sociaux de la FNTV

De l'analyse de l'évolution des coûts de fonctionnement, il ressort un élément prépondérant consistant en l'adoption des accords cadres de la fédération nationale des transports de voyageur (FNTV). A cet égard la direction du SMTCH souligne que « *Le 18 avril 2002 a été signé entre la Fédération Nationale des Transports de Voyageurs et le syndicat C.F.D.T. un accord national de modernisation de la profession de conducteur-voyageurs. Cet accord comporte deux volets :*

- ✓ *L'obligation de reprise par la nouvelle entreprise attributaire d'un appel d'offres ou d'une délégation de service public des conducteurs affectés à + 65 % de leur temps sur une ligne de transport ;*
- ✓ *Des implications salariales importantes : augmentation des taux horaires, mise en place d'un treizième mois, indemnités d'amplitude et de coupures, suppression de l'abattement de 20 %.*

Cet accord de branche a été étendu par le Gouvernement et se trouve opposable à toute entreprise de transports interurbains de voyageurs depuis le 1^{er} janvier 2004.

L'incidence de cet accord a fait l'objet d'une délibération du comité syndical en date du 7 juillet 2004. .

L'impact financier de ces mesures pour le syndicat mixte a été estimé en 2004 pour les années 2004 à 2008 :

2004	580 K€
2005	1000 K€
2006	1314 K€
2007	1941 K€
2008	1052 K€

et reste d'actualité à ce jour. »

L'impact financier, selon le constat et l'estimation du syndicat, s'élève au total à 5 887 000 € sur les exercices 2004 à 2008.

Le syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault fait valoir que les collectivités locales sont amenées à financer les conséquences économiques d'accords dont elles ne sont pas signataires et sans avoir été consultées.

7 – CONTROLE DE L'EFFECTIVITE DU TRANSPORT ET EVALUATION

7-1 Le contrôle de l'effectivité du transport

Compte tenu du nombre important de prestataires assurant cette mission de transport sur la totalité du ressort géographique départemental, la question de l'effectivité et la qualité de la prestation opérée s'impose.

Sur l'effectivité même de la prestation, le contrôle porte sur trois éléments d'interrogation :

- la course prévue a-t-elle été réellement effectuée ?
- les horaires associés à la course ont-ils été respectés ?
- les arrêts ont-ils été marqués en présence de la clientèle ?

Pour répondre à ces questions, les outils et méthodes employés sont de nature différente selon qu'il s'agit de transports en autocar, en taxi ou en train.

En ce qui concerne les transports en autocar, très largement majoritaires et constituant en conséquence l'enjeu financier le plus important, les modes de contrôle mis en place sont adaptés aux situations selon qu'il s'agit d'un événement majeur par sa dimension spatiale (plusieurs lignes concernées) et/ou temporelle (défaillance répétée pendant une certaine durée) ; ou d'un incident ponctuel caractérisé par son caractère limité dans l'espace et dans le temps. Si les événements majeurs semblent être essentiellement la conséquence d'intempéries ou de mouvements sociaux, la cause des incidents ponctuels est plus variable (incident mécanique, maladie d'un conducteur, erreur de service ...).

Même si les incidents ponctuels font l'objet d'un traitement systématique, l'attention du SMTCH est plus particulièrement portée sur les événements majeurs tant en raison de leur impact sur la qualité du service rendu que de leur incidence financière. Les services non effectués en kilomètres non parcourus sont comptabilisés et convertis afin de déterminer le montant de la réfaction qui est opérée annuellement lors du mois de juillet et qui apparaît effectivement dans les titres de recettes.

Cette démarche permet ainsi de déterminer de façon globale le nombre de kilomètres non effectués, ce montant étant ici mentionné tant il apparaît important. Ce total est en effet de 450 000 kms (449 056 kms très précisément) sur la période 2004-2006. Sur une seule année on a pu comptabiliser jusqu'à 375 041 kms non parcourus notamment en raison des mouvements sociaux qui ont concerné essentiellement les plus importants prestataires :

- Progesud avec 244 809 kms non parcourus (soit 62,5 %)
- Piot avec 147 048 kms non parcourus (soit 37,5 %)
- Courriers du Midi avec 57 198 kms non parcourus (soit 14,6 %)

Si ces faits méritent d'être soulignés, il faut cependant les mettre en perspective avec les mouvements sociaux nationaux qui ont précédé l'octroi du bénéfice des accords FNTV et des kilomètres non parcourus.

Le traitement des incidents ponctuels est orienté essentiellement vers l'effectivité de la prestation de transport au moyen de contrôles effectués par huit agents (effectif dédié au 1^{er} mars 2007) du syndicat. Mais compte tenu de la densité du réseau (64 lignes régulières, les lignes spécifiques scolaires, les transports par taxis ou par train) et de son exploitation 7/7 jours, le SMTCH ne peut mettre en œuvre un contrôle systématique et donc exhaustif. Aussi le choix retenu a été de traiter avec la plus grande attention les diverses réclamations des usagers, très réactifs en l'absence de service. Tout témoignage fait ainsi l'objet d'une enquête auprès du transporteur pour établir la réalité des faits.

Sur la qualité du service rendu, les réclamations des usagers ne portant pas exclusivement sur la non réalisation du service mais aussi sur les conditions de sa réalisation (respect des arrêts et des horaires ...) ou la billetterie, chaque témoignage est l'occasion d'analyser le service rendu de façon à en proposer une amélioration.

Cependant, ces enquêtes interviennent a posteriori. Même si le SMTCH transmet occasionnellement des questionnaires de satisfaction, il n'existe aucune enquête d'ensemble qui permettrait d'évaluer le dispositif dans son intégralité au regard notamment de son adéquation à la demande de la population héraultaise et de son coût.

7-2 L'évaluation de l'activité du SMTCH

L'appréciation du dispositif d'offre de transport dans son ensemble et son adéquation aux besoins de la population renvoie à l'interrogation sur la mise en place d'une démarche évaluative de l'activité du SMTCH. Le syndicat mixte a commencé une démarche évaluative des résultats atteints au regard des objectifs fixés par le comité syndical avec les actions suivantes :

- fixation d'objectifs lors des débats d'orientation budgétaire ;
- éléments d'évaluation apportés au comité syndical à l'occasion des délibérations spécifiques du comité syndical de mise en œuvre des orientations ;
- information complémentaire du comité syndical sur les résultats atteints lors du débat d'orientation budgétaire de l'année suivante. »

Le syndicat fait valoir que depuis 2007, les objectifs généraux sont déclinés en objectifs opérationnels et font l'objet d'un bilan annuel.

8 - LES PRESTATIONS DE TRANSPORT A DESTINATION DES ENFANTS HANDICAPES
--

Le transport scolaire des élèves handicapés relève de la compétence du département. Dans l'Hérault, cette compétence a été transférée au SMTCH. A ce titre, de vrais efforts ont été consentis par le syndicat.

Au-delà de la forte hausse de ce poste budgétaire, en raison notamment d'une augmentation du nombre d'enfants handicapés scolarisés, le syndicat s'est engagé dans une démarche d'évaluation des besoins en matière de transport scolaire des élèves handicapés.

8-1 L'état des lieux et évaluation des besoins

Cette étude a été réalisée en 2003 sous la responsabilité de la direction des études et du développement de la SMTCH. Elle a permis de mettre en évidence les points suivants :

- La croissance des effectifs handicapés, en particulier en primaire, mais des incertitudes importantes constatées relatives à la suite de leur scolarité ;
- Le fort renouvellement de ces effectifs qui nécessite une forte capacité d'adaptation de l'offre de transport ;
- Les limites de l'offre de transport, notamment géographiques ;
- La nécessité d'une organisation adaptée.

L'évaluation des besoins est facilitée depuis la rentrée 2006/2007 par la procédure d'inscription obligatoire comme pour tout enfant scolarisé transporté par Hérault-Transport. Cela permet ainsi à la SMTCH de disposer d'une connaissance précise et actualisée de cette demande et d'adapter son offre en conséquence.

8-2 Les grandes orientations et les objectifs arrêtés par le syndicat

Elles sont structurées autour de deux délibérations :

- La délibération n° 15 du 7 juillet 2004, qui arrête le règlement de prise en charge des frais de transport des élèves handicapés sur un principe général de gratuité.

- La délibération n° 4 du 10 mars 2006 attribue le marché transport effectué par des véhicules de moins de 9 places dans la perspective :
 - D'améliorer la prise en charge des élèves handicapés ;
 - De couvrir l'ensemble du département ;
 - De s'adapter à l'évolution et aux variations de la demande ;

8-3 Les moyens mis en œuvre

- Les moyens humains

A compter du 1^{er} janvier 2006, un technicien supérieur à temps complet a été recruté afin de gérer à temps plein et de façon pérenne ce dispositif. Il est aidé dans sa tâche par un agent contractuel à mi-temps.

- Les moyens financiers

Le comité syndical a décidé d'identifier la dépense en créant un sous article 6113 - transport d'élèves handicapés, sur lequel sont imputées les dépenses correspondantes.

Au budget primitif 2007, un crédit de 2 500 000 € a été voté à ce titre.

- Les moyens techniques

Les marchés de transport en cours ne permettent que le seul transport des élèves handicapés domiciliés sur les cartes scolaires des établissements traditionnels, alors que les besoins de ces élèves les orientaient vers des établissements spécialisés de classes réduites (CLIS pour le primaire et SEGPA et UPI pour le secondaire), structures parfois distantes de leur domicile. De ce constat, le conseil syndical a retenu l'organisation de transports au moyen de véhicules de moins de 9 places qui répondent mieux à ces besoins.

Le marché a été alloué en 22 lots correspondant chacun à un secteur géographique donné et couvrant l'ensemble du département. Au terme de la consultation, la répartition des véhicules était de 80 % d'une capacité de 4 à 7 places et 20 % d'une capacité de 8 places. A ce jour, c'est un total de 88 véhicules qui sont mobilisés sur ce dispositif.

- Les moyens juridiques et qualitatifs

Afin d'améliorer la prise en charge des élèves handicapés, il a été prévu diverses dispositions inscrites dans les clauses des marchés passés, en application de l'article 71-1 du Code des marchés publics (marchés à bons de commande) :

- Téléphone portable obligatoire à bord de tous les véhicules ;
- Attention particulière au service proposé ;
- Respect strict des horaires ;
- Exécution stricte des conditions de transport notamment dans le respect des arrêts.

Par ailleurs, depuis la délibération en date du 26 octobre 2007, les élèves handicapés bénéficient des mesures prévues par le schéma d'accessibilité.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon le 22 juillet 2009.

Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : l'ordonnateur en fonction n'a pas fait parvenir de réponse à joindre au présent rapport.