

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille, le 7 juillet 2003

Référence à rappeler :

GrefVB/BA/ n°1671

Lettre recommandée avec AR n°47039320.fr

Madame la présidente,

Par courrier du 2 août 2002, je vous ai adressé, pour éventuelle contradiction, le rapport d'observations provisoires sur la gestion de la commune de Nice - gestion des services de transports publics urbains de voyageurs - délégations de services publics de la SEMIACS au cours des années 1994 à 2000, arrêté par la chambre lors de sa séance du 27 juin 2002 . La chambre a pris connaissance de votre réponse.

J'ai l'honneur de vous indiquer que le rapport d'observations définitives a été arrêté par la chambre le 26 mars 2003 et notifié au maire. Il sera communicable dès la plus proche réunion du conseil municipal. Sur votre demande, une copie pourra vous en être adressée par le greffe de la chambre.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Pour le président empêché,

Le président de section doyen,

C. BESOMBES

Madame la Présidente

du Conseil d'Administration de la SEMIACS

38, Bld Raimbaldi

06000 NICE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

VILLE DE NICE

(Alpes Maritimes)

GESTION DES SERVICES DE TRANSPORTS PUBLICS URBAINS DE VOYAGEURS

DELEGATIONS DE SERVICES PUBLICS DE LA SEMIACS

Années 1994 à 2000

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme le contrôle des délégations de services publics de la ville de Nice. Ce contrôle a été confié à M.Caiani, conseiller. Par lettre en date du 30 mai 2001, le président de la chambre a informé M Jacques Peyrat, maire de Nice, du début de contrôle. Par courrier en date du 3 octobre 2001, le président de la Chambre a informé le maire de Nice que l'examen des délégations de service public de la ville de Nice porterait sur l'ensemble de la durée des contrats en cours. Un avis d'enquête sur la gestion déléguée du réseau de transports publics urbains de voyageurs et du réseau des collines niçoises, par la Société d'Economie Mixte Intercommunale pour l'Amélioration de la Circulation et du Stationnement SEMIACS a été établi le 16 juillet 2001 et notifié le même jour au président du conseil d'administration. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 7 mai 2002 avec M. Jacques Peyrat, et le 26 mars 2002 avec M. Jean-Paul Barety, maire du 8 novembre 1993 au 30 juin 1995.

Lors de sa séance du 27 juin 2002, la chambre, a arrêté ses observations provisoires, ces observations ont été transmises à la ville de Nice et aux sociétés SEMIACS et ST2N. Toutes ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et entendu le commissaire du Gouvernement en son rapport, la chambre, a arrêté, le 26 mars 2003, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M.Besombes, président de section doyen, président de séance, M. Leyat président de section, MM. Amigues, Kovarcik, Mme Pannetier, MM. Larue, Attanasio, Estampes, conseillers et M. Caiani,

conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 16 avril 2003 à M. Jacques Peyrat maire en fonctions ainsi qu'au précédent ordonnateur pour la partie qui le concerne. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

Monsieur Jacques Peyrat a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le présent rapport porte sur la gestion des deux délégations de transports publics urbains de voyageurs confiées par la ville de Nice à la société d'économie mixte intercommunale pour l'amélioration de la circulation et du stationnement (SEMIACS). Il ne s'agit pas d'un contrôle de la gestion de la société es qualité. Un rapport d'ensemble sur la politique de la ville en matière de DSP sera établi après l'examen par la Chambre des délégations relatives aux transports publics urbains, à la restauration scolaire, au palais des sports et au palais des congrès et des expositions. Le présent rapport s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'une enquête inter-chambres sur les transports urbains

I) PRESENTATION SOMMAIRE DE L'EXPLOITANT ET DU CADRE GENERAL D'EXERCICE DE LA MISSION DE SERVICE PUBLIC

1.1) UNE POLITIQUE DE TRANSPORT AUX AMBITIONS MODESTES

1.1.1) Des évolutions modestes de 1989 à 2003

Le périmètre de transport urbain (PTU) a été défini par délibération du conseil municipal le 4 juin 1976 et approuvé par le préfet le 30 mars 1977. Il n'a pas été modifié et s'étend à l'ensemble du territoire de la commune de Nice. La desserte de communes limitrophes n'est assurée que de manière très accessoire. La ville de Nice est seule autorité organisatrice des transports publics urbains de voyageurs à l'intérieur de ce périmètre.

A l'intérieur du PTU, deux réseaux de transports coexistent : le réseau de transports urbains et le réseau des collines niçoises qui résulte du regroupement de plusieurs lignes. L'exploitation des deux réseaux de transports a été confiée à la SEMIACS aux termes de deux conventions de délégation de service public, datées respectivement du 20 décembre 1989 pour les collines et du 22 mars 1990 pour le réseau urbain. Le rapport de présentation de la convention relative au réseau urbain indique que la SEMIACS, titulaire du contrat collines niçoises, a été choisie pour

assurer une meilleure coordination et une meilleure complémentarité entre les réseaux. La ville entendait faire coïncider l'échéance des deux contrats et parvenir à une unicité de tarification afin de rendre possible lors du renouvellement des délégations, l'exploitation d'un seul réseau et permettre le renouvellement d'un matériel roulant vieillissant par l'institution d'un fonds d'investissement et de renouvellement. Ces deux derniers objectifs ont été atteints avec néanmoins beaucoup d'incertitudes quant au fonctionnement du fonds d'investissement et de renouvellement institué pour atteindre le second objectif (cf. infra).

Les conventions passées sont présentées comme un modus vivendi provisoire devant permettre de " dégager les délais suffisants pour la mise au point des nouvelles conditions d'exploitation du réseau de transport public urbain de la ville " (cf. délibération du 22 mars 1990). La durée des conventions étant de 12 ans, ces délais semblent particulièrement longs. La ville envisageait notamment de développer les transports en commun en site propre (tramway). A cet égard de nombreuses études ont été réalisées au cours de ces années :

pa302201

1993-1995	Etude complémentaire à l'étude de faisabilité du TCSP de l'agglomération niçoise (SOFRETU)
1997-1998	Elaboration du Dossier de Prise en Considération de L'agglomération niçoise (SOGELERG)
1999	Etude de faisabilité des centres d'échange de l'Agglomération niçoise et du Centre Multimodal de Saint-Augustin (SEMALY)
2000-2001	Elaboration du Dossier de Prise en Considération du TCSP de l'Agglomération niçoise (SYSTRA-MVA)
2001	Etude des schémas de coopération locale pour les Transports en commun de voyageurs (Secteur de Nice) (KPMG/FIDAL)
2001-2002	Schéma d'organisation du système de transports collectifs de l'Agglomération niçoise (RATP France)

Cependant, la réalisation effective du tramway ne devrait débuter qu'au cours de l'année 2003.

Par ailleurs, la politique de transport de la ville de Nice n'a eu, pendant toute la période sous revue, que des ambitions modestes. Le recours au service d'une SEM intercommunale chargée de gérer le stationnement payant sur la voirie et des parcs autos, aurait pu constituer le point de départ du développement de l'intermodalité (entre les voitures individuelles et les transports collectifs) et de la prise en compte de la dimension intercommunale des déplacements. Cela n'a pas été le cas.

A cet égard il est précisé que la part des transports en commun parmi les modes de déplacement mécanisé est à Nice dans la moyenne des agglomérations comparables (16%), mais elle est beaucoup plus faible mesurée à l'échelle de l'ensemble de la ville qu'à celle du seul centre-ville et encore plus faible à l'échelle de l'agglomération.

La conquête de parts de marché sur le transport en véhicule individuel, conformément aux orientations législatives,(1) ne pouvait à l'échelle de la seule ville de Nice, que reposer sur une

politique visant à rendre la circulation et le stationnement en centre ville plus difficile pour les voitures et la circulation des autobus plus aisée. Des efforts d'investissements ont été entrepris en ce sens par la ville de Nice notamment au cours de l'exercice 2000 où la longueur des voies réservées aux autobus aurait été doublée (25 MF de travaux). Ces voies réservées demeurent néanmoins limitées en nombre et en longueur.

Toute politique de l'offre en matière de transport doit cependant s'appuyer sur une prévision des besoins collectifs et de l'activité des services. Cet effort de prévision n'a été véritablement entrepris qu'à compter de 1998 avec la réalisation par l'Agence de Déplacement des Alpes Maritimes en partenariat avec le Département, la Région et les autorités organisatrices de transport urbain, d'une enquête déplacement auprès des ménages puis avec l'élaboration du plan de déplacements urbains.

1.1.2) L'apport du plan de déplacement urbain

Ce sont les services de la ville de Nice qui ont conduit l'étude du PDU, en association avec les communes limitrophes mais aussi avec le conseil général et la Direction Départementale de l'Équipement (DDE). Le conseil régional n'a en revanche pas été associé.

Ce plan constitue plus une synthèse de plusieurs études engagées dans le cadre des plans successifs imposés par l'État que le résultat d'une étude spécifique. Il ne s'agit donc pas d'une réflexion originale mais cela a facilité la mise en cohérence du PDU avec la loi sur l'air et la directive territoriale d'aménagement, les plans régionaux de la qualité de l'air et de protection de l'atmosphère, les directives territoriales d'aménagement, enfin avec le schéma directeur d'urbanisme, le plan d'occupation des sols et les plans d'aménagement de zones.

Arrêté par le conseil municipal le 17 décembre 1998, ce dernier a été soumis à enquête publique, après avis des différentes autorités et organismes concernés. : État, Département, Chambre de Commerce et d'Industrie, société d'autoroute, Agence de déplacement des Alpes Maritimes, Génie et différentes associations. Les avis sont dans l'ensemble favorables à l'exception de certaines critiques formulées par l'association " droit du piéton ", l'association de défense de l'environnement, et la commune de St André qui estime sa situation particulière au nord de la ville, peu prise en considération. Le PDU n'a été finalement adopté qu'en décembre 2000.

Le diagnostic établi par le PDU

La ville :

un centre ville menacé d'asphyxie par la circulation et le stationnement (90 % de la population se concentre sur 1/3 du territoire),

des quartiers Nord et Ouest enclavés, notamment sur le plan des transports,

un potentiel de développement sur la plaine du Var qui doit néanmoins faire l'objet d'une structuration urbaine,

des collines qui posent des problèmes liés aux trames lâches,

la présence de deux pôles dynamiques d'activité aux deux extrémités de la bande littorale : le port à l'Est et l'aéroport à l'Ouest.

Les déplacements :

22.000 résidents travaillent à l'extérieur et 32.000 emplois sont occupés par des non-résidents ce qui suppose 55.000 trajets aller-retour / jour pour 345.000 habitants. Le stationnement sur la voirie est saturé ce qui génère un stationnement illicite anarchique.

Si les flux de véhicules se révèlent plus élevés notamment sur la partie ouest de l'agglomération, le taux de motorisation est cependant l'un des plus bas de France (88 pour 100 ménages contre 107 pour 100 en moyenne). Les déplacements devraient augmenter de 15 % d'ici à 2007.

Le réseau de transport

Le PDU porte un diagnostic plutôt défavorable en termes de volume et de qualité de service et de prix sur le réseau urbain.

Les objectifs et la stratégie du PDU

En ce qui concerne le volet transports, les objectifs du PDU visent en premier lieu à améliorer l'accessibilité globale, notamment celle du centre et des quartiers défavorisés, en améliorant leur desserte en transports collectifs. D'une manière plus générale, l'objectif est d'augmenter la part des transports en commun dans la répartition modale des déplacements.

La stratégie élaborée se doit d'être conforme aux orientations du SDU de mai 1996. Cela suppose, en matière de transports en commun, de favoriser la desserte des quartiers défavorisés et réduire les temps de déplacements pour les quartiers périphériques. D'une manière plus générale le système de transports doit s'organiser autour de centres multimodaux avec la mise en place d'axes forts de transports en commun particulièrement pour l'accessibilité du centre.

Le scénario

Le PDU envisage la création d'un réseau de transport en commun en site propre (TCSP) desservant un périmètre de transports urbains élargi allant de La Trinité à Villeneuve Loubet reposant sur la création de 2 lignes de tramway et la restructuration du réseau existant autour de

ces lignes. Des pôles d'échanges multimodaux seraient créés et comporteraient notamment des parkings relais. Un centre départemental d'échange à St Augustin, comportant toutes les fonctions ainsi que des liaisons avec l'aéroport et une station de taxis, serviraient de gare routière principale. Le volet transports du scénario est complété par d'autres mesures notamment en matière de stationnement. Le stationnement en centre ville sur les places de moyenne à longue durée, serait d'une manière générale pénalisé au profit du développement des transports en commun avec un rééquilibrage de la tarification au profit des parcs.

L'agence de déplacement a par ailleurs mis en place l'observatoire des déplacements (premier rapport en 1999) et établi très récemment un compte déplacement.

1.2) l'exploitant

La ville de Nice est l'actionnaire majoritaire de la société. Les sociétés de transport Via GTI et CGEA, également actionnaires du principal sous-traitant du réseau, sont entrées au capital de la SEMIACS en 1994 à la suite de la liquidation de la société LOCAGEST. Après le retrait de Via GTI, CGFTE (actionnaire de CGEA) détient 16,6% du capital de la société d'économie mixte. Entre temps d'importantes augmentations de capital intervenues entre 1997 et 2000 et souscrites par la ville de Nice ont accru le poids de la collectivité au sein du conseil d'administration de la SEMIACS (78 % du capital). Ces augmentations ont permis de réaliser des investissements importants dans le cadre des délégations de services publics et de renforcer les fonds propres au regard des emprunts mobilisés notamment dans le cadre de l'activité transport.

II) ANALYSE DES CONTRATS CONSTITUANT LE CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DES SERVICES DELEGUES

Le réseau des collines est nettement moins maillé que le réseau urbain, sa tarification était à l'origine différente et le déficit à combler nettement plus important. Les contrats passés comportent donc des clauses différentes en ce qui concerne l'intéressement du délégataire.

2.1) LE RESEAU URBAIN

2.1.1) Une mission en grande partie sous-traitée

La SEMIACS ne disposait à l'origine d'aucune expérience dans la gestion d'un réseau de transports important, elle a donc mis sur pied une sous-traitance quasi-intégrale de la prestation, la rémunération du sous-traitant représentant plus de 90% des charges d'exploitation.

La sous-traitance de tout ou partie de ses missions était prévue par le contrat de délégation. Ce même contrat ouvrait la possibilité à l'autorité organisatrice de procéder contradictoirement avec le concessionnaire à l'examen des capacités (...) des candidats retenus ce qui supposait la réception de candidatures différentes même si la réglementation de l'époque ne prévoyait aucune forme de

mise en concurrence. Cette dernière n'a pas, en réalité, été mise en mesure de connaître les capacités des candidats retenus puisque le contrat confiant la traction à un sous-traitant, a été signé le 26 novembre 1990 par la SEMIACS et ce n'est que lors de l'approbation de l'avenant n°1, soit 10 jours avant la mise en exploitation du réseau par la SEMIACS, que l'organe délibérant de l'autorité organisatrice, a pu prendre connaissance de la raison sociale de la société retenue : ST2N, filiale de CGEA et VIA GTI.

Quant à la concurrence elle n'a pu jouer. En effet, selon l'annexe 2 du contrat modifié par l'avenant n°1, le sous-traitant, chargé de la traction, aurait été choisi à la suite d'une consultation organisée par la SEMIACS. Cette dernière avait volontairement limité la consultation aux maisons mères qui se partageaient, alors, le marché du transport collectif urbain. Deux groupes ayant été rapidement éliminés la SEMIACS ne pouvait espérer négocier le sous-traité qu'avec les deux groupes restant en lice qui se sont pour l'occasion, associés.

L'analyse de l'offre des groupes CGEA et Via GTI illustre le rôle effacé que devait jouer la SEMIACS. Elle met en effet en relief leur capacité d'analyse des difficultés du réseau et leur capacité de proposition en terme d'exploitation ou d'investissement. En tout état de cause, la mission contractuelle du sous-traitant est considérable : transport des voyageurs, entretien du matériel, contrôle du trafic et des titres de transport, perception des pénalités infligées aux fraudeurs, participation à la définition initiale du service et aux actions promotionnelles ponctuelles. A l'origine, le sous-traitant était en outre chargé de la vente des titres de transports. On observe que le transfert de compétences en matière de sanction en cas de fraude, prérogative de police, est juridiquement fragile.

La ville aurait donc pu négocier directement le contrat de délégation de service public avec ce sous-traitant. La délégation consentie n'a en définitive contribué qu'à créer un écran entre l'autorité organisatrice et l'exploitant réel et à conserver à travers une SEM, contrôlée par l'exécutif municipal, une main sur la commande publique pour les achats de matériels.

En outre, la société ST2N est rémunérée selon un prix forfaitaire révisable annuellement. Les modalités de la rémunération de ST2N ont été modifiées 5 fois en 8 ans, il est dès lors permis de s'interroger sur la pertinence d'un mode de rémunération à prix global forfaitaire dont l'inconvénient majeur reste de ne pas véritablement associer le sous-traitant aux performances, notamment financières, du service.

2.1.2) L'équilibre des comptes de la délégation est assuré par une participation forfaitaire de la ville

Les recettes résultant de la vente des titres de transports (recettes commerciales) s'avérant insuffisantes, il était nécessaire de les compléter par des aides versées par l'autorité organisatrice

a) Une participation forfaitaire révisée selon une formule critiquable

L'article 9 du contrat de délégation stipule qu'un budget prévisionnel doit être établi chaque année en tenant compte d'une participation forfaitaire. Elle est l'expression de la différence entre un montant forfaitaire de dépenses (égal au produit du nombre de voyages prévisionnels de l'année multiplié par le coût moyen du voyage révisé) et le montant prévisionnel des recettes directes, compensations tarifaires et autres recettes.

Le coût moyen unitaire est actualisé chaque année au moyen d'une formule donnée par l'annexe 5 bis à la convention :

$CM_n = CM_{n-1} (0,15 + w S/S_0 + x PSdA/PSd_0 + y M/M_0 + z C/C_0)$. La valeur des termes x , y , w , z applicables aux index utilisés pour réviser le coût moyen n'était pas fixée par le contrat initial. Ceux-ci ont été définis ultérieurement en fonction des résultats de l'année 1991, mais sans qu'aucun avenant ne soit passé. Cet avenant aurait été nécessaire d'autant que la structure de la formule de révision (valeur des termes w , x , y , z) ne reflète pas la structure réelle des charges cumulées de l'exploitant et du concessionnaire. Cela est principalement dû au fait que l'index M (prix d'un autobus RVI R312) dont la croissance a été forte, représente 14 % des charges dans la formule alors que la dotation aux comptes d'amortissements du matériel représentait moins de 1 % des charges constatées. Au surplus, le risque était grand que le constructeur cesse de produire le modèle retenu dans la formule. De fait, en 1998, RVI en ayant cessé la fabrication, il a fallu rechercher un autre modèle de référence, sans qu'aucun avenant ne soit passé pour entériner ce choix.

b) Une participation forfaitaire qui vise surtout la surveillance des charges

Dans le calcul de la participation forfaitaire, une sur-évaluation des recettes commerciales prévisionnelles entraîne une diminution de la subvention.

La SEMIACS n'avait donc pas intérêt à présenter des budgets dynamiques mais pouvait bénéficier a posteriori d'un gain sur le volume de la subvention en cas de sous-évaluation de ces recettes. Une telle situation s'est produite à plusieurs reprises en 1996, 1998 et 2000 mais les surévaluations de la subvention ne sont pas toujours concrétisées par une amélioration du résultat du service en raison de dérapages des charges réelles.

La participation forfaitaire n'est incitative à l'amélioration des recettes commerciales que par une perversion de son mode de calcul. C'est surtout la surveillance du niveau des charges unitaires, prédéterminé, qui était visée par les modalités de calcul de la participation forfaitaire.

Il est vrai cependant que le délégataire n'a pas de prise sur certains paramètres susceptibles de faire progresser la fréquentation du réseau : politique du stationnement et de la circulation. En l'absence d'une politique volontariste de la ville il est effectivement peu raisonnable de l'intéresser aux recettes.

2.1.3) La participation forfaitaire est complétée par des compensations tarifaires

Le contrat prévoit en son article 17 que l'autorité organisatrice, la ville de Nice, doit homologuer les propositions de tarifs que lui présente le délégataire. Sous toute la période sous revue l'homologation des tarifs consistait en un simple accord de l'adjoint au maire chargé des transports qui, sans une délibération lui donnant mandat, ne disposait pas d'un tel pouvoir. Depuis le 14 juin 2001, c'est l'assemblée délibérante de l'autorité organisatrice qui fixe les tarifs.

En contrepartie des tarifs réduits ou gratuits accordées à certaines catégories d'usagers, la ville verse à la SEMIACS des compensations tarifaires. A titre d'exemple, en 2001, 28.000 personnes bénéficieraient, de la gratuité des transports. Selon les statistiques de la SEMIACS, un quart des voyages est pris en charge en totalité par la ville et 43% sont effectués à tarif réduit. Les avantages ainsi accordés résultent d'une série de décisions parfois anciennes ne pouvant constituer une politique tarifaire lisible.

En premier lieu, le conseil municipal n'a pas toujours clairement délibéré sur certains de ces avantages :

pa302202

Catégories de bénéficiaires	Nombre 2001	Type d'avantage
Conseillers municipaux	31	Gratuité
Associations & œuvres sociales scolaires	50	Tarifs réduits
Salarié aéroport	249	Tarifs réduits
Personnels ST2N actifs cadres	18	Gratuité
Personnels ST2N actifs non cadres	809	Gratuité
Conjoints & enfants personnel ST2N	1 105	Gratuité
Retraités personnels, veuves & enfants ST2N	681	Gratuité
Dépositaires	155	Gratuité 2 cartes/an

Le fait qu'il existe, en la matière, des pratiques anciennes ne doit pas conduire à faire l'économie d'une délibération de l'assemblée délibérante. Certes, les facilités accordées en application de leur convention collective aux personnels du réseau pourraient ne pas être soumises à délibération. Toutefois, si cette convention collective a prévu expressément la gratuité pour les agents du réseau, les retraités, préretraités, invalides et les conjoints des agents titulaires, il serait néanmoins nécessaire de statuer sur le nombre et la nature des avantages accordés en sus de la convention, notamment sur la nature des " facilités de circulation " offertes aux conjoints de retraités ou d'invalides aux veufs et veuves et aux enfants faisant leurs études jusqu'à 18 ans.

Enfin, pour les personnels de ST2N, actifs ou retraités et leur famille, comme d'ailleurs pour les dépositaires et les conseillers municipaux, il n'existe aucune prise en charge par l'employeur, ce qui constitue un manque à gagner certain pour le réseau.

En second lieu, les modalités de calcul des compensations n'ont pas de fondement juridique

Aucune délibération du conseil municipal n'a défini (2) les modalités de calcul des compensations tarifaires ni aucune clause contractuelle. Or, depuis 1996, chaque type de tarif ou d'abonnement donnant lieu à compensation est affecté d'un coefficient de mobilité représentatif des voyages effectués par la catégorie d'usager concernée. C'est le produit de ce coefficient par le coût moyen d'un voyage déduction faite du prix payé par l'usager qui est facturé à la ville. Or, en l'absence de statistiques précises et fréquemment mises à jour pour chaque catégorie de bénéficiaire, le calcul du coefficient ne peut qu'être approximatif. Le surcroît d'information apporté par la télé billettique (cf. infra) pourrait être mis à profit pour soumettre à délibération voire contractualiser le mode de calcul des compensations sur des bases solides.

Enfin, il n'existe pas de véritable étude d'impact des décisions prises

Lorsque les avantages tarifaires ont été délibérés, une évaluation du coût pour la ville a pu être effectuée. Il ne semble pas en revanche que des études d'impact des mesures de réduction tarifaire en terme de fréquentation du réseau, aient été menées préalablement aux prises de décisions. Or, les compensations tarifaires qui, depuis 1996, se révèlent globalement plus élevées que le seul différentiel entre tarif normal et tarif réduit, viennent en déduction de la participation forfaitaire. La subvention publique versée aux voyageurs assujettis aux tarifs normaux, est réduite en conséquence. Cela peut en conséquence diminuer l'attractivité du réseau pour des catégories mobiles mais peu ou pas aidées.

L'autorité organisatrice aurait tout intérêt à une remise à plat du système des avantages tarifaires et des compensations correspondantes lors du renouvellement du contrat. A cette occasion il conviendrait de s'interroger sur la compatibilité de certains avantages à la charge de la collectivité avec le principe d'égalité devant le service public. En effet, si certains répondent à des différences objectives de situation sociale ou familiale entre les usagers, cela est moins évident pour d'autres : employés de SUNBUS, conseillers municipaux voir même les anciens combattants.

2.1.4) Le renouvellement des immobilisations repose sur un fonds d'investissement

a) Des stipulations peu explicites

La simple lecture des clauses contractuelles ne permettait pas de tracer une frontière entre, entretien et grosses réparations d'une part, et remplacement et renouvellement, d'autre part. L'interprétation du contrat par les parties a cependant toujours été concordante ce qui a évité les contestations:

le délégataire assure les travaux incombant normalement à un locataire pour ce qui concerne le dépôt et les infrastructures tandis que la ville en assure les grosses réparations et les renouvellements.

la SEMIACS assure le bon entretien, le renouvellement et l'extension des biens nécessaires à l'exploitation du service, cet article ne s'appliquant qu'aux autobus (annexe A3) et à certains matériels et logiciels.

b) L'absence de plan d'investissement

Il n'existe pas de plan d'investissement pluriannuel. Aucun programme d'acquisition ni aucun objectif en terme d'âge du parc n'est mentionné par la convention. L'article 12 précise seulement que la SEMIACS doit apporter dans un délai de 3 ans, 6 véhicules articulés et leur équipement annexe.

Le renouvellement des immobilisations devait être assuré par un fonds d'investissement extra-comptable. Alimenté notamment par des dotations ce fonds pouvait apparaître comme un mécanisme d'autofinancement. L'analyse qui est faite plus loin de son fonctionnement montre que sa montée en puissance se traduit par un accroissement de la charge financière pour la ville.

2.1.5) Un contrat aux risques limités

Les recettes commerciales représentent une part substantielle du chiffre d'affaire (autour de 50 %) et contribuent donc en partie à la rémunération de la SEMIACS. Selon ce seul critère, le contrat peut être qualifié de délégation de service public. Pourtant la SEMIACS ne supporte qu'un risque financier limité. Seul un effondrement important des recettes commerciales par rapport aux prévisions (à plusieurs reprises sous-évaluées) ou un dérapage trop important mais improbable des charges essentiellement forfaitaires, peut engendrer de graves déficits. L'article 17 du contrat stipule en outre qu'en cas de refus d'homologation d'une hausse des tarifs, l'autorité organisatrice doit compenser le manque à gagner.

L'augmentation des charges calculées consécutive à un effort important et tardif d'investissement a certes pu engager la SEMIACS dans un cycle déficitaire, mais comme le démontre l'analyse des comptes (cf. infra), l'excédent brut d'exploitation du service est resté positif.

2.2) LE RESEAU DES COLLINES

2.2.1) L'essentiel de la mission de service public est aussi sous-traitée

Pour les mêmes raisons que pour le réseau urbain et comme l'autorisait l'article 5 de la convention, la SEMIACS a confié à un tiers, la société Rapides Côte d'Azur (RCA), l'essentiel de la mission de service public : " la conduite des véhicules ". Ce contrat qui a pu représenter jusqu'à 97 % des comptes de la délégation a été signé dès le 28 décembre 1989 soit 8 jours après la signature de la convention entre la ville et la SEMIACS.

Le sous-traitant est rémunéré, selon des modalités plus adaptées que le sous-traitant du réseau urbain, au moyen d'un tarif kilométrique révisable par catégorie de véhicule. Le tarif ainsi défini augmente avec l'âge des véhicules. En revanche, RCA qui a en charge l'essentiel du service, n'est, pas plus que ST2N, associée aux risques de l'exploitation.

2.2.2) Une garantie de recettes à la charge de la ville assure l'essentiel des recettes du service

L'annexe 5 à la convention fixe une garantie de recettes de base. Expression de la différence entre les recettes de billetterie et le total des charges, elle s'établissait à l'origine à 11,3 MF valeur (décembre 1989). Ce montant a été révisé chaque année. La formule de révision définie à l'article 14 contient des indices dont le suivi peut s'avérer difficile pour le concédant : prix d'un pneumatique Michelin type XZU 305/70 R19 5, salaire d'un conducteur receveur routier hors SNCF RATP coefficient 140V pour 39 h et coût moyen pondéré d'un autobus calculé à partir du coût des véhicules de chacune des catégories en parc sur le réseau en fonction du nombre d'autobus.

Le contrat est imprécis sur l'attribution d'une garantie de recettes pour l'exploitation des lignes nouvelles. En pratique, la garantie initiale calculée par le délégataire a été augmentée du coût des lignes nouvelles à compter de l'exercice 1997 avec l'accord de la ville.

Dans l'ensemble, la subvention municipale ne pouvant croître que dans la limite des révisions de prix contractuelles, le contrat contient une incitation à la maîtrise des charges.

2.2.3) L'introduction d'une formule d'intéressement dont les effets sont parfois discutables

Contrairement au contrat relatif aux transports urbains, la SEMIACS se voit en théorie intéressée aux performances commerciales du réseau.

La formule reposait sur la comparaison entre le déficit réel du service et le déficit théorique résultant de l'observation initiale du rapport entre les recettes commerciales et les charges, l'intéressement étant versé lorsque le déficit théorique était supérieur au déficit réel. Par le jeu des paramètres de la formule une augmentation des recettes commerciales entraînait un accroissement plus que proportionnel de l'intéressement. Le contrat comportait néanmoins des lacunes. Ainsi, le contenu des différents paramètres pris en compte pour le calcul de l'intéressement était mal défini. Cela a suscité des controverses entre la ville et la SEMIACS. Cette dernière soutenait notamment contre l'autorité organisatrice que les " recettes issues de la vente de billets " comprenaient les compensations tarifaires. Par ailleurs, aucune incitation à une amélioration continue (d'une année sur l'autre) n'était contenue dans la formule de calcul. Enfin, dans le mode de calcul retenu, le déficit dit réel ne correspondait pas exactement au résultat comptable observé.

Une modification de la formule de l'intéressement à compter de 1997 a limité les difficultés

d'interprétation initiales mais produit des effets parfois discutables. Ainsi la progression de la garantie de recettes par le jeu de la formule d'actualisation accroît plus que proportionnellement l'intéressement sans que cela ne se justifie. Dans l'ancienne formule l'effet inverse était recherché. Ainsi, dans l'hypothèse où aucune progression des recettes directes n'aurait eu lieu depuis le début du contrat, l'intéressement de la SEMIACS aurait malgré tout progressé chaque exercice.

En définitive, aucun lien direct ne peut être établi entre l'intéressement et le chiffre d'affaire commercial, en raison de l'absence d'incitation à l'amélioration continue et, à compter de 1997, de la progression de la garantie de recettes.

2.2.4) Le régime des immobilisations présente quelques similitudes avec celui du réseau urbain

Comme dans le précédent contrat, les obligations des différentes parties sont assez vaguement définies. Notamment, il n'existe pas de véritable plan de renouvellement des matériels. Il est néanmoins prévu que le concessionnaire s'engage à fournir : d'une part un investissement en matériel sur 3 ans, d'une valeur de 10 MF soit 6 véhicules de moyenne et petite capacité, différents équipements et un système d'information en temps réel des passagers aux points d'arrêt. D'autre part, les autres biens nécessaires à l'exploitation des services. Le système d'information en temps réel aux arrêts n'a jamais été réalisé. A cet égard, il a été précisé que le même investissement réalisé sur le réseau urbain avait montré des faiblesses.

En application de l'article 8 de la convention, la ville a mis à disposition de la SEMIACS certains matériels. L'effort financier réel de la collectivité doit néanmoins être analysé à la lumière du fonctionnement du fonds d'investissement et de renouvellement qui dès le début du contrat devait être alimenté par une dotation spécifique égale à 9 % maximum des recettes directes commerciales et de compensation (cf. ci-après).

2.2.5) Sur la qualification du contrat

Le contractant n'assume que marginalement les risques d'exploitation même si en pratique des déficits ont pu être constatés. On observe notamment que la garantie de recette représente encore en 2000, près de 70 % des produits du service. Par ailleurs, comme l'intéressement est porté parmi les recettes d'exploitation du réseau, la rémunération de l'exploitant n'est pas substantiellement assurée par les recettes d'exploitation. Selon ce seul critère, la qualification du contrat en délégation de service public est fragile(3).

2.3) UNE ABSENCE DE SUIVI DES OPERATIONS DANS LA COMPTABILITE COMMUNALE

Aucun budget annexe au budget municipal ne retrace les efforts financiers et d'investissement réalisés par la ville alors que compte tenu des apports d'immobilisations effectués par cette dernière les contrats passés ne peuvent être considérés comme des concessions.

Un budget annexe aurait permis de mettre en évidence :

la valeur des immobilisations apportées par la ville et leur mode de financement

les dotations aux comptes d'amortissements nécessaires à leur renouvellement

les redevances et autres recettes versées par le concessionnaire

les subventions versées

le versement transport perçu.

III - LES MISSIONS EXERCEES PAR LA SEMIACS

Comme l'essentiel des missions déléguées est sous-traité, la Chambre a essayé de mettre en relief l'apport de la SEMIACS au service public. Les missions de la SEMIACS peuvent être regroupées sous les thématiques suivantes

Suivi des contrats passés avec les sous-traitants, surveillance de leurs opérations.

Mission générale de conception réalisation en matière commerciale. Etablissement des fiches horaires et plans des lignes de bus. Collecte des recettes Réception des doléances des usagers et depuis 1999, gestion d'une agence commerciale (Sun Boutique). Proposition des tarifs à l'autorité délégante, réalisation d'enquêtes ou d'études de marché (souvent confiées à des tiers), établissement du plan de communication,

Production d'informations à l'autorité délégante

Il ressort de l'analyse que deux tâches occupent plus particulièrement la SEMIACS : la centralisation des recettes provenant de la vente des titres de transport et plus récemment la modernisation du réseau.

3.1) La collecte des recettes commerciales

3.1.1) Un circuit reposant sur des tiers qu'il est nécessaire de contrôler

Depuis 1996, les titres de transports sont principalement vendus par des dépositaires (80 bureaux de tabacs ou de presse) en contrat avec la SEMIACS et par les chauffeurs des autobus. Plus récemment, en 1999, la SEMIACS a ouvert une boutique qui assure le premier établissement des cartes de télépaiement, notamment des cartes destinées aux bénéficiaires de tarifs réduits auxquels des justificatifs de situation sont demandés.

Les déposataires perçoivent une commission de 3 % sur les ventes (4 % en cas d'utilisation d'une carte bleue), tandis que les chauffeurs reçoivent une rémunération de 1 %.

Les déposataires reçoivent un stock de démarrage en titres de transport. Ils doivent au fur et à mesure des ventes racheter à la SEMIACS des titres complémentaires afin de reconstituer leur avance. Dans un tel système les déposataires peuvent se constituer une avance permanente de trésorerie après vente du stock initial en titre, soit en refusant de nouvelles ventes, soit en réduisant leurs rachats de titres à la SEMIACS. Or, les premiers approvisionnements peuvent représenter jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de francs.

Les chauffeurs reçoivent aussi une avance, plus modeste, en titres de transports mais par le truchement de ST2N. Ils se réapprovisionnent ensuite en rachetant des titres auprès des déposataires ou des " Sun Boutiques ".

La maîtrise de ce système de collecte ne peut être assurée que si des vérifications périodiques de stocks sont effectuées auprès des différents intermédiaires.

3.1.2) La prise en compte récente du phénomène de la fraude

Selon les rapports du délégataire, le taux de contrôle est, au cours de la période examinée, relativement faible : entre 1,8 et 3,3 %. Ces mêmes rapports ne mentionnent chaque année, qu'un taux de fraude de l'ordre de 5 %, résultant des contrôles effectués. Ce taux est très inférieur à la réalité. La SEMIACS qui semble se préoccuper sérieusement de ce problème depuis 1999, a annoncé pour cette année-là un taux de 20%.

Les résultats des enquêtes menées depuis 3 à 4 ans, ont incité le délégataire à renforcer le dispositif de lutte contre la fraude. Une campagne reposant sur un appel au civisme, prenant en considération les problèmes sociaux et ceux des jeunes des quartiers difficiles, s'est appuyée sur la présence à bord des autobus d'emploi-jeunes (les " SUNAMIC "). Mais elle est complétée par un renforcement de la répression. De fait, le nombre des agents de contrôle est passé de 19 à 30 entre 1999 et 2000. Le problème est compliqué par le fait que le contrôle a été confié au sous-traitant. C'est ainsi que l'avenant n°6 au contrat liant la SEMIACS et ST2N, signé en décembre 2000 indique que l'opérateur devra embaucher 6 agents vérificateurs dont la masse salariale sera mise à sa charge à compter du 1er janvier 2001.

Une forte progression du produit des amendes a été constatée au cours de l'année 2000 mais l'efficacité du dispositif doit se mesurer à l'aune de la baisse du taux de fraude. Sous réserve de la difficulté à mesurer ce type de donnée (cf. enquête Arsh Opinion de novembre 2001 indiquant l'impossibilité de comptabiliser la fraude des porteurs de Suncartes en situation irrégulière), le taux aurait effectivement baissé à 14% .

3.2) La SEMIACS se veut le moteur de la modernisation du réseau

La modernisation du réseau s'appuie sur deux piliers : la télé billettique et les autobus fonctionnant au gaz naturel auxquels s'ajoutera bientôt un système de surveillance SAPIENS prévu au PDU. Il s'agit d'investissements lourds engendrant des charges de fonctionnement supplémentaires dont les retombées sont difficiles à évaluer.

La télé billettique

Jusqu'en 1998, les réseaux fonctionnaient au moyen de cartes et de titres papier classiques. La SEMIACS a décidé de se doter d'un nouveau système reposant sur des cartes, vendues aux usagers, munies d'une antenne intérieure, permettant la validation à distance. Elles sont rechargeables tant en voyages isolés qu'en abonnements et doivent être présentées, à chaque montée à bord d'un autobus, devant un valideur.

Les achats de matériels et de logiciels induits par la mise en place de cette billettique représentent un investissement de 14,4 MF HT si l'on s'en tient à la lecture du grand livre (il ne semble pas qu'un bilan ait été effectué par la SEMIACS). Il faut ajouter à ces dépenses, le coût de la constitution du stock de nouvelles cartes et de la campagne de lancement. La SEMIACS a indiqué dans son rapport d'activité 1999 qu'elle attendait de cet investissement important une augmentation de la fréquentation du réseau et une réduction de la fraude grâce à la systématisation du geste de validation. Le retour sur investissement a été estimé à 2 MF par an.

Depuis 1999, année de mise en service de cartes de télépaiement, un service suit les actes de validation au moyen d'un système informatique centralisé. Le suivi des voyages et correspondances, ainsi obtenu, permet d'améliorer l'information de la SEMIACS sur l'utilisation du réseau. Les statistiques relatives à l'utilisation du réseau, au taux de mobilité des différentes catégories d'usagers et à la répartition du trafic entre réseau des collines et réseau urbain, devraient en conséquence se révéler plus fiables.

Les autobus fonctionnant au gaz naturel

La SEMIACS a organisé les appels d'offres nécessaires à l'acquisition de nouveaux autobus moins polluants fonctionnant au gaz naturel (GNV). 78 autobus GNV ont été commandés entre 1998 et 1999 pour un montant global de 117,3 MF HT.

Si l'impact environnemental de ces achats est indéniable, il est probablement trop tôt pour en mesurer l'impact financier. L'écart de prix par rapport à un autobus classique (environ 10 %) nécessite une économie substantielle sur le coût de l'approvisionnement en carburant qui peut être estimée à environ 1 MF par an pour un parc de 78 autobus amortissables sur 10 ans. Le gazole est acheté directement par ST2N et entre dans la composition de sa rémunération forfaitaire. Il a été décidé que les achats de GNV seraient effectués par la SEMIACS, ST2N lui versant en contrepartie une somme représentative du coût du gazole qui aurait été consommé en

fonction des kilomètres parcourus par les autobus au GNV. La SEMIACS récupère par ailleurs et surtout le produit provenant des exonérations incitatives de TIPP. En 1999 les versements de ST2N tels que portés aux comptes de la délégation ont simplement équilibré la charge supplémentaire de la SEMIACS. Le différentiel devient nettement positif en 2000.

L'opération aurait pu être plus avantageuse pour la SEMIACS si le prix du carburant acheté ne comportait pas une part fixe mal négociée.

L'utilisation d'un nouveau carburant nécessitait la réalisation d'une station de pompage. Le coût de l'ouvrage n'est pas indiqué mais peut être estimé, selon la SEMIACS à 10 MF. La SEMIACS s'est engagée par convention, à mettre une partie du dépôt de Drap à disposition de GNVert pour la réalisation de cette station et à prendre en charge le coût d'un éventuel déplacement des installations. S'il devait être mis un terme au droit d'occupation ainsi consenti, le délégataire devrait indemniser GNVert des frais directs et indirects découlant de la reprise de la station, des investissements réalisés et des pertes ou préjudices subis. A cet égard, il est curieux que la SEMIACS ait pu s'engager sur la disponibilité d'un terrain dont elle n'est pas propriétaire et sur un mode d'exploitation se poursuivant au delà de la fin de la " concession "(4). Un accord aurait été donné par la ville à cette opération mais aucune convention tripartite, délibération du conseil municipal ou même décision du maire n'a été produite.

L'opération a été présentée comme avantageuse par la SEMIACS, en raison de l'absence d'investissements à opérer pour la réalisation de la station de pompage. Cependant, le prix facturé comporte une partie fixe annuelle de 3,18 MF

(0,48 millions d'euros) HT révisable, représentative du coût de l'étude, de la réalisation, de la maintenance et de l'exploitation de la station par GNVert. Cette partie fixe semblait élevée au regard de la valeur de l'investissement. De fait, dans une note datée du 11 septembre 2002 produite en réponse au rapport d'observations provisoires, GNVert évalue le remboursement d'emprunt, l'exploitation, la maintenance et sa rémunération à 302.500 euros (un peu moins de 2MF) pour 2001, alors que la partie fixe facturée cette année là s'établit après révision à 510.165 euros (3.35 MF). Le surplus serait absorbé par les approvisionnements et taxes associés, ces derniers avaient pourtant vocation à être couverts par la part variable. En conclusion, la part fixe est bien surévaluée, elle sert peut-être à couvrir les charges variables de GNVert mais cela n'était pas prévu.

Un service taxi en gestation

Une ligne de taxis à la demande a été créée en 1999. Selon la SEMIACS, il peut être plus économique sur certains trajets, d'assurer un transport à la demande, même sur la base des tarifs pratiqués par les taxis, que de faire circuler des autobus roulant à vide. Le dispositif prévoyait la facturation de la course à hauteur de 15 francs pour l'utilisateur, un complément de l'ordre de 30 francs étant pris en charge par la ville. Ce service n'est actuellement plus exploité en raison d'un

manque d'utilisateurs. Il figure néanmoins parmi les orientations du PDU.

A ce titre la Chambre constate que bien qu'aucune disposition réglementaire ne prévoit la création de services à la demande à l'intérieur d'un périmètre de transport urbain, rien ne l'interdit formellement. Cependant, compte tenu de l'étendue limitée des périmètres desservis(5), un tel service suppose l'existence d'un droit inconditionnel au transport collectif. En d'autres termes, toute personne disposerait d'un droit à la desserte de son habitation par un véhicule de transport en commun. En pratique, afin de ne léser aucun usager, il conviendrait que l'autorité organisatrice définisse préalablement le rayon au delà duquel, le droit au transport est réputé n'être plus assuré à l'usager. Cela permettrait le cas échéant de limiter le risque d'une multiplication des demandes dont la satisfaction pourrait se révéler coûteuse, le peu de succès de la formule testée à Nice présentant sur ce point un caractère rassurant. Par ailleurs, il conviendrait de s'assurer que le développement d'un tel service ne se réalise pas au détriment du principe d'égalité de traitement tarifaire des usagers, ni n'aggrave excessivement la charge pour le contribuable.

La SEMIACS a par ailleurs développé ou gère des services en complément du transport public urbain de voyageurs.

Certaines activités relèvent d'une mission de service public telles que les sorties scolaires réalisées, seulement depuis 1999, dans le cadre d'un marché passé avec la ville ou l'exploitation de lignes desservant des établissements d'enseignement. Le coût d'exploitation des lignes scolaires est couvert par les participations forfaitaires versées par la ville. La loi du 22 juillet 1983 n'a en effet prévu la passation d'une convention avec le Département que dans le cas où un périmètre de transports urbains doit être créé ou étendu ultérieurement (art. 29 alinéas 3 et 4).

En marge des activités de service public, la SEMIACS a aussi développé une activité d'intermédiaire du transport. Elle recherche en effet des transporteurs susceptibles de mettre à disposition de commanditaires privés des autocars.

Il n'est pas interdit à la SEMIACS de développer ces activités annexes, sous réserve que sa position particulière ne vienne pas troubler le libre jeu du marché. En revanche, il serait préjudiciable qu'elles soient financées par les subventions reçues au titre de l'exploitation des réseaux de transports publics urbains de voyageurs. Il est, en l'occurrence, impossible de s'en assurer car les charges induites par ces activités figurent dans celles des délégations de service public et la SEMIACS ne tient aucun état analytique permettant de déterminer le résultat de chacune de ces activités.

3.3) L'APPORT DE LA SEMIACS AU SERVICE PUBLIC DES TRANSPORTS EST EN DEFINITIVE DIFFICILE A CERNER

Il résulte de ce qui précède que la SEMIACS n'a surtout qu'un rôle d'intermédiaire et de proposition.

Si, à partir de 1998, elle a contribué à la mise en place d'un système de monétique moderne, à l'achat d'autobus moins polluants et à la mise au point d'un système de sécurité, ces prestations aurait aussi bien pu relever d'une mission d'assistance à l'autorité organisatrice. Elle a certes passé les marchés d'achats des matériels mais comme l'aurait fait la ville si elle avait décidé de conserver l'investissement en régie ce qui n'est pas absurde lorsqu'on examine le fonctionnement du fonds d'investissement ou comme aurait pu le faire les sous-traitants qui sont membres d'un groupe disposant de toute l'ingénierie nécessaire.

L'examen des comptes démontre, qu'au moins en matière financière, l'entremise de la SEMIACS ne contribue pas à enrichir l'information donnée au conseil municipal, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'équilibre réel du contrat.

IV - EXAMEN DES COMPTES ANNUELS DE LA DELEGATION

4 1) LE MANQUE DE FIABILITE DE CERTAINS ARRETES DE COMPTES

4.1.1) Une information difficile à vérifier

Le rapprochement entre les comptes de la délégation et la comptabilité générale s'avère délicat.

D'une part, la répartition des charges et produits entre les activités déléguées est totale. Or, certains produits perçus (sorties scolaires, fournitures de services privés ponctuels par exemple) ne devraient pas figurer dans les comptes de ces délégations. En outre, certaines recettes telles que l'intéressement constituent en théorie le revenu tiré par la SEM de l'exploitation du service et ne devraient pas, nonobstant les critiques qui peuvent être formulées sur ses modalités de calcul, figurer parmi les recettes de cette délégation. Les recettes imputées à chacun des réseaux devaient aussi faire l'objet d'une répartition en partie empirique avant la mise en place de la télé-billettique. En ce qui concerne les charges, les répartitions entre les deux comptes doivent être effectuées au moyen de clés de répartition dont le choix est toujours sujet à controverses.

D'autre part, il serait sans doute préférable que tous les documents émanant de la SEMIACS soient établis selon des modalités identiques, inspirées de la présentation normalisée du plan comptable général.

Enfin les fonds d'investissements ne manquent pas de poser des problèmes de rapprochement avec la comptabilité générale en raison de leur nature extra-comptable. Notamment, à partir de 1999, les dépenses du FIRM comportent les intérêts des nouveaux emprunts souscrits par la SEMIACS, alors que ces mêmes intérêts figurent parmi les charges d'exploitation du réseau. La charge d'intérêt est donc financée à deux titres.

4.1.2 Des premiers arrêtés de comptes tardifs

Chaque année, la ville demande à un expert-comptable, d'examiner les comptes produits par le délégataire. Ses observations ont nécessité à plusieurs reprises des modifications de résultats. Ce travail fort utile a cependant retardé l'arrêté définitif des comptes des exercices 1994 à 1997 qui présentaient des anomalies.

Le conseil municipal a statué une première fois sur les comptes 1991 à 1994 du réseau des collines niçoises seulement le 19 décembre 1997 en tenant compte des erreurs relevées par l'expert de la ville. A la suite d'observations successives du contrôle de légalité sur l'impossibilité de modifier certains résultats alors que les comptes sociaux de la SEMIACS avaient été publiés, ce n'est qu'au terme de quatre années, le 17 décembre 1999 que les comptes 1994 et 1995 du réseau des collines ont pu être définitivement approuvés. Une grande partie des écarts entre les premiers comptes arrêtés par la SEMIACS et les suivants est due à la prise en compte initiale par le concessionnaire des compensations tarifaires pour le calcul de l'intéressement.

En ce qui concerne le réseau urbain, les comptes de l'exercice 1995, révisés pour tenir compte des observations de l'expert de la ville, ont été arrêtés par délibération du conseil municipal du 24 juillet 1998. A la suite d'observations du contrôle de légalité l'approbation définitive des comptes n'a pu intervenir que le 17 décembre 1999. Parmi les anomalies détectées par le contrôleur de la ville figuraient des écarts dans le volume des recettes commerciales en raison de différences dans la présentation des comptes.

4.2) Analyse des comptes d'exploitation

Compte tenu des difficultés inhérentes à la répartition des charges et des produits entre les deux comptes et de la production de statistiques souvent communes aux deux délégations, l'analyse qui suit distingue, seulement lorsque cela est nécessaire, les deux séries de comptes produites par la SEMIACS.

4.2.1) L'évolution des recettes

Dès la signature des conventions, il était prévu que la collectivité contribuerait de manière importante au fonctionnement du service, les deux réseaux étant structurellement déficitaires. Néanmoins, il apparaît qu'au cours de la période 1995 / 1999 la part des financements publics parmi les recettes réelles d'exploitation est globalement plus élevée qu'en 1995 ou qu'au début de l'exploitation.

4.2.1.1) Le réseau urbain a longtemps vu la progression de ses ressources assurée par la participation forfaitaire et les compensations tarifaires.

a) La lente croissance des recettes commerciales

Le produit de la vente des titres de transports est orienté à la baisse sur la période 1995-1999 (-3,6 %); les tarifs ont pourtant augmenté au cours de la période. C'est notamment le cas en 1997 où, alors que la baisse des recettes commerciales est sensible, les prix de certains titres de transports (par exemple le carnet de 10 tickets à tarif réduit) augmentent jusqu'à 22 %.

Un important rebond est constaté en 2000 et confirmé en 2001. La SEMIACS y voit notamment les effets attendus de la mise en place de la nouvelle billettique. Cela est possible, au moins en partie, mais sans une étude approfondie du comportement de la clientèle, qui n'a pas été produite, il est difficile de l'affirmer.

D'autres explications peuvent entrer en ligne de compte. En premier lieu, le taux de fraude aurait diminué. A cet égard, la billettique joue peut-être un rôle mais la campagne de communication et de répression menée depuis 1999 a certainement eu aussi un effet sur les recettes. En second lieu, il existe aussi un effet prix par exemple les tarifs d'abonnement pour les salariés ont augmenté en 2001/2002, passant de 218 à 230 F.

b) La participation forfaitaire croît grâce à l'introduction de la dotation au FIRM

Le montant de la participation forfaitaire a augmenté de 21,1 % entre 1995 et 2000 (+ 42 % entre 1992 et 2000). Mais sans l'introduction de la dotation FIRM parmi les charges prévisionnelles du service servant de base au calcul de la subvention, la participation forfaitaire se serait révélée stable sur la période.

c) Les compensations tarifaires, augmentent sous l'effet du mode de calcul des compensations intervenu en 1996

Les compensations tarifaires constituent en définitive la recette la plus dynamique du réseau, en croissance de 27 % entre 1995 et 2000 ou encore

de 7,4% depuis 1996, année de la modification de la méthode de valorisation des compensations.

Le changement de méthode de calcul intervenu en 1996, basée sur la mobilité théorique des bénéficiaires de tarifs réduits et gratuits, a conduit à une forte augmentation du coût à la charge de la ville (+ 18 % en un an). En ce qui concerne les tarifs réduits, si l'on ajoute la compensation tarifaire reçue de la ville au prix acquitté par l'utilisateur, sauf pour les salariés de la ville de Nice à tarif réduit, on constate que la somme reçue par la SEMIACS est considérablement plus élevée que la somme qu'elle aurait reçue pour un abonnement mensuel au tarif normal. En ce qui concerne, a contrario, les cartes gratuites, les compensations demandées sont nettement inférieures au prix d'un abonnement mensuel au tarif normal. Pour la plupart des bénéficiaires des cartes gratuites cela peut s'expliquer par le fait que les personnes concernées ont une mobilité plus réduite que le reste de la population (anciens combattants, invalides ...). Mais globalement, grâce aux compensations facturées au titre des tarifs réduits, la SEMIACS bénéficie d'un surcroît

de ressources.

Le coût des aides consenties par la ville à son personnel n'est pas négligeable. Il a atteint en 1999, plus de 550.000 francs au titre des cartes gratuites et près de 900 000 F pour les abonnements mensuels

4.2.1.2) L'analyse est différente en ce qui concerne le réseau des collines

L'essentiel des recettes de ce réseau est assuré par des subventions. Toutefois si les subventions reçues sont en augmentation (+ 8,5 % entre 1995 et 2000 et +23% depuis 1991), les recettes commerciales se révèlent, en apparence, plus dynamiques que sur le réseau urbain (+ 70 % entre 1995 et 2000 et +100 % depuis 1991) ce qui peut apparaître comme encourageant.

Bien que les rapports d'activité de la SEMIACS ne mentionnent pas le nombre de voyageurs sur le réseau des collines, il est probable que cette augmentation soit le résultat de la politique d'unification tarifaire. Toutefois, les données doivent être manipulées avec beaucoup de précaution. La tendance à la croissance des recettes commerciales s'est interrompue en 1999, année au cours de laquelle on constate un repli des ventes de 1 MF, en raison de la mise en place de la nouvelle billettique.

4.2.1.3) L'analyse de la structure des produits confirme sur la période 1995/2000 la montée en puissance des subventions publiques à l'échelle de l'ensemble des réseaux

Pour le réseau urbain, malgré l'amélioration des recettes commerciales constatée en 2000, le poids des subventions municipales est au cours de cet exercice légèrement plus élevé qu'en 1995 : 49,6% contre 48,4%. Il est vrai que la convention ne comportait aucune incitation réelle à l'efficacité commerciale. Une amélioration semble en revanche se dessiner sur le réseau des collines mais le taux de subvention reste très élevé pour ce réseau de lignes éparses très déficitaires : 69,5% en 2000 contre 79,4% en 1995.

Néanmoins, il doit être souligné que la subvention municipale par habitant (compensations tarifaires comprises) reste plus faible que dans la moyenne des agglomérations de plus de 300 000 habitants.

pa302203

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Subvention /habitant (selon chambre)	382	394	422	455	458	461
Idem selon CERTU	352	397	444	429	446	
Moyenne CERTU			461		529	

Une analyse plus fine prenant en compte le financement de l'investissement et les redevances

versées par le délégataire à la ville et éliminant les produits à caractère exceptionnel, confirme une montée en puissance de la prise en charge publique hors versement transport :

pa302204

FINANCEMENT ACTIVITE TRANSPORT (milliers de francs)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Recettes directes sur usagers	127 513	134 877	127 035	131 275	124 809	139 821
PM tva afférente	7013	7418	6987	7220	6864	7690
Recttes TTC sur usager	134 526	142 295	134 022	138 495	131 673	147 511

Subventions Fonc Ville nette de redevances	126 182	128 816	135 138	140 136	156 291	159 645
PM Tva sur subventions	6 940	7 085	7 433	7 707	8 596	8 780
Subventions et achat équipement	3 179	12 960	6 398	796	3 126	594
Travaux	5 378	9 236	3 605	6 927	5 998	25 134
Total PEC ville HT	134 739	151 012	145 141	147 859	165 415	185 373

Redevances et subventions sous traitants	2 577	4 106	4 026	4 013	3 780	3 723
Produits divers (dont pub)	2 833	2 745	2 754	2 803	4 232	5 709
Produits financiers	345	633	421	890	528	726
Divers hors CNASEA	459	1 018	1 817	2 321	1 821	576
Total autres recettes HT	6 214	8 502	9 018	10 027	10 361	10 734

BILAN HT	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Usager	127 513	134 877	127 035	131 275	124 809	139 821
Contribuable	15 127	21 512	11 522	15 328	30 435	47 978
Versement transport	119 612	129 500	133 619	132 531	134 980	137 395
Divers	6 214	8 502	9 018	10 027	10 361	10 734
Total	268 466	294 391	281 194	289 161	300 585	335 928

BILAN HT	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Usager	47,5%	45,8%	45,2%	45,4%	41,5%	41,6%
Contribuable	5,6%	7,3%	4,1%	5,3%	10,1%	14,3%
1% transport	44,6%	44,0%	47,5%	45,8%	44,9%	40,9%
Sous-total contribuables divers	50,2%	51,3%	51,6%	51,1%	55,0%	55,2%
Divers	2,3%	2,9%	3,2%	3,5%	3,4%	3,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Le versement transport, malgré sa croissance en valeur absolue, est en repli relatif par rapport l'effort consenti par l'autorité organisatrice en matière de transport public.

4.2.2) Evolution des charges d'exploitation

Si les charges décaissables progressent globalement sur les deux réseaux (+13 %) en raison de l'enrichissement des tâches du délégataire, ce sont les charges calculées et les frais financiers qui connaissent la plus forte croissance en raison de la politique d'investissement menée.

4.2.2.1) La sous-traitance, qui constitue la charge principale des réseaux, brouille la lecture des comptes

La sous-traitance représente 90 % des charges imputées dans les comptes de la délégation. Cela brouille la lecture des comptes. A titre d'exemple, si les frais de personnel représentent en

première lecture seulement 2 % des charges de la délégation, ce pourcentage dépasse 60 % si l'on prend en compte le poste charges de personnel, figurant dans les comptes de ST2N.

Une rémunération initialement surévaluée

La société ST2N est rémunérée selon un prix forfaitaire. La rémunération forfaitaire fixée en 1990, s'élevait à 210,1 MF et comprenait la rémunération de l'assistance technique des groupes VIA GTI et CGEA : 2 MF à partir de 1993. Aucune autre indication n'est fournie sur le calcul de cette rémunération, elle semble néanmoins surévaluée car plus élevée que celle figurant dans le rapport d'analyse de l'offre du sous-traitant (206,8 MF qui comprend, en outre, des dotations aux comptes d'amortissements et des frais financiers à hauteur de 1,7 MF qui n'avaient pas à y figurer(6).

Cette rémunération a été plusieurs fois renégociée ce qui a permis de freiner sa croissance

La rémunération forfaitaire de ST2N devait à l'origine évoluer au gré de révisions de prix. En pratique le montant de base de la rémunération et les modalités de sa révision ont été modifiées à plusieurs reprises.

Elle a d'abord été ramenée à 199 MF HT par avenant n°1 du 21 septembre 1993 en raison des " gains de productivité obtenus ". Le terme fixe de la formule de révision a été porté à 7% (contre 2% initialement) la rendant moins inflationniste, mais l'avenant 5 la ramènera à 4%. Les autres dispositions de l'avenant sont moins favorables au service délégué et par la suite, les différents avenants passés auront des effets différenciés. L'avenant n°6 du 26 décembre 2000 est indiscutablement défavorable à la SEMIACS car il a modifié le numérateur de la formule pour accélérer la prise en compte de l'évolution du prix moyen du gazole entre 1999 et fin 2000. L'impact de cette adaptation a été évalué à 2,57 MF. ST2N affirme qu'un effet inverse a été recherché pour 2001 sans en apporter la preuve.

Au total, si les avenants 1 et 3 ont nettement contribué à une baisse de la rémunération de ST2N, il est très difficile de faire un bilan des impacts des différentes négociations. L'idéal pour l'exploitant était de maintenir la progression de cette rémunération à un rythme identique ou inférieur à celle de la participation forfaitaire communale (hors dotation FIRM), sur laquelle les renégociations successives de la rémunération du sous-traitant n'ont jamais été répercutées. En cela il a réussi car, en tenant compte des participations à l'investissement mises progressivement à la charge du sous-traitant, la tendance est bien à une moindre progression de la sous-traitance.

pa302205

Base 100 1992	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Participation forfaitaire hors FIRM	100,0	107,6	112,8	115,6	112,0	115,2	119,2
Rémunération nette ST2N	100,0	107,5	109,3	106,9	111,4	113,7	116,8

Des bénéfices qui échappent au contrôle de l'autorité délégante

A la lecture de ses comptes sociaux de la période sous revue, ST2N a dégagé des bénéfices importants, rapportés aux capitaux investis(7). Ces bonnes performances sont, selon cette société, le résultat de gains de productivité importants obtenus grâce à une meilleure gestion des ressources humaines : réduction de l'absentéisme, modération salariale, paix sociale, réduction de l'encadrement. Il est cependant impossible, faute pour ST2N d'avoir autorisé la Chambre à examiner en détail ses comptes au motif qu'elle n'a pas vocation à contrôler un simple sous-traitant, de confirmer cette analyse.

Il est seulement observé que, faute pour le conseil municipal d'avoir disposé de l'information détaillée sur ce qui compose l'essentiel des charges de la délégation, il lui était aussi impossible de s'assurer d'un partage équilibré des gains de productivité entre les entreprises exploitantes et le service délégué.

Comme le sous-traitant n'a pas eu à investir beaucoup pour exploiter le service ni à se prémunir contre les risques de gestion, les bénéfices réalisés n'ont pas eu à être capitalisés. Il ont pu ainsi être quasi intégralement distribués aux sociétés mères.

Il convient de préciser que la rémunération des sociétés mères est aussi assurée par des factures d'assistance techniques émises à l'encontre de sa filiale. Leur montant a dépassé amplement les seuils initialement fixés mais supprimés par avenant n°3 au contrat de sous-traitance.

L'augmentation de ces factures est justifiée selon ST2N par la réduction de l'encadrement propre de la filiale. Ce point n'a pu être vérifié par la Chambre mais le volume de l'assistance technique semble plus fort que les économies de personnel réalisées(8).

En définitive, les comptes de la délégation enregistrent la charge relative aux investissements réalisés : amortissements et intérêts des emprunts tandis que les comptes du sous-traitant enregistrent les bénéfices tirés de la seule exploitation.

4.2.2.2) Les autres services extérieurs et les achats de fournitures ont augmenté nettement plus vite en raison notamment de la mise en place de la billettique

Les postes achats, autres services extérieurs et frais divers de gestion hors redevances versées par le délégataire se sont accrues de 192% entre 1995 et 2000.

La nouvelle billettique a nécessité l'achat de cartes magnétiques vierges auprès du fournisseur " ASCOM " (facturée 36 F l'unité), alors que les recettes provenant de la mise à disposition de ces cartes auprès du public augmentent moins rapidement (les cartes papier étant déjà facturées dans l'ancien système). En forte hausse dès 1998, les achats de cartes continuent leur progression soutenue en 1999.

D'autres postes de charges ont progressé en liaison avec la mise en place de la billettique : affranchissement communication et publicité. Ainsi les frais de publicité ont augmenté en 1998 en raison d'une campagne " télé-billettique " dont le coût était de 272 000 F. Par ailleurs la SEMIACS a commandé des travaux à façon et recruté du personnel intérimaire dans le cadre des opérations de promotion et d'accompagnement de la nouvelle billettique (missions d'assistance aux clients du réseau). Ces dépenses supplémentaires peuvent être évaluées à 1,6 MF en 1999.

4.2.2.3) L'enrichissement des tâches accomplies par le délégataire contribue aussi à la croissance des frais de personnel

La mise en place de la télé-billettique et l'ouverture d'une agence commerciale, puis les débuts de la mise en place système SAPIENS ont nécessité le recrutement de plusieurs personnes en fin de période de contrôle. La tendance est confirmée en 2001. Ces recrutements en fin de convention posent d'autant plus problème que la SEMIACS n'est pas assurée de se voir attribuer la prochaine délégation. La SEMIACS a par ailleurs recruté fin 1999 puis en 2000 des emplois-jeunes pour lesquels elle bénéficie de la prise en charge de l'essentiel des rémunérations par le CNASEA.

Ce faisant, à la lecture des comptes de la délégation, les charges de personnel auraient doublé entre 1995 et 2000 passant de 5,2 MF à 10,8 MF. Ce constat doit cependant être relativisé. En effet, après neutralisation des remboursements du CNASEA, les frais de personnel correspondant à du personnel sous contrat de travail classique ne progressent plus que de 26,4 % sur la période 1995/2000. Cela est étonnant car après examen des déclarations sociales le personnel permanent a quasiment doublé passant de 11 à 19 entre 1995 et 2000. Il semble donc que la SEMIACS ait imputé dans les comptes relatifs aux transports au début de la période sous revue, des frais de personnels surévalués.

4.2.2.4) Les charges directement liées à la politique d'investissement

Le recours à l'emprunt pour financer les acquisitions de matériel a conduit au gonflement du poste frais financiers en fin de période (+164%). Parallèlement, les charges calculées du réseau urbain ont explosé en raison des investissements importants réalisés à compter de 1997. En effet, le compte de la délégation relative aux transports urbains enregistre parmi ses charges les dotations au fonds d'investissement et la mise en service des immobilisations se traduit par une forte progression des dotations aux comptes d'amortissements techniques à compter de 1999.

Les charges calculées imputées au réseau des collines sont plus stables en raison, d'une part, d'une mise en place plus précoce de la dotation destinée à alimenter le fonds d'investissement, d'autre part en raison d'investissements plus modérés.

4.2.4) L'analyse du résultat d'exploitation met donc en relief le poids croissant des charges calculées, notamment sur le réseau urbain

a) Le réseau urbain

Le compte d'exploitation contractuel est, après plusieurs exercices déficitaires, devenu excédentaire en 1995. Cette amélioration se révèle passagère et l'année 1998 marque le retour des déficits. Un retournement de tendance a donc eu lieu cette année là en raison de la montée en puissance du programme d'investissement pesant sur le montant des charges calculées (amortissements et dotation au fonds d'investissement). La croissance des recettes en définitive plus rapide que celle des charges décaissables a donc été largement annihilée par l'augmentation des dotations au FIRM et aux comptes d'amortissements.

Toutefois, l'autofinancement brut reste positif tout au long de la période sous revue et même croît fortement en 2000.

b) Le réseau des collines

Sur la période analysée, les produits ont globalement augmenté plus vite que les charges. La croissance des recettes commerciales a fortement contribué à l'amélioration des résultats jusqu'en 1999, alors que la faiblesse des investissements réalisés par le délégataire et l'absence de clause imposant l'amortissement des biens appartenant au délégant contribue à une certaine stabilité des charges calculées.

Ce constat doit cependant être relativisé en raison de la présence, parmi les recettes, de l'intéressement et par les incertitudes pesant sur la répartition des recettes entre les deux réseaux. Si l'intéressement ne figurait pas au compte de la délégation, le résultat d'exploitation serait négatif tout au long de la période.

4.3) Analyse des fonds d'investissement

4.3.1) L'outil FIRM se révèle inadapté d'un point de vue financier

La réalisation d'investissements importants mais tardifs révèle l'inadaptation de l'outil fonds d'investissement d'un point de vue financier.

a) En ce qui concerne le réseau urbain

Un fonds longtemps peu actif

Le fonds était à l'origine principalement alimenté par la dotation aux amortissements des biens acquis dans le cadre du contrat de délégation. Compte tenu de la faiblesse de ce patrimoine, les investissements ne pouvaient qu'être limités, la ville a d'ailleurs dû procéder elle-même à l'acquisition de 20 autobus entre décembre 1990 et 1996.

A partir de 1997, en sus des ressources mentionnées au contrat initial, le fonds d'investissement, devenu " fonds d'investissement de renouvellement et de modernisation (FIRM) ", a reçu chaque année une dotation spéciale pour renouvellement(9), puis en 1998 il a été décidé de l'alimenter par la dotation aux amortissements des biens de l'autorité organisatrice qui n'étaient, jusqu'alors, amortis par aucune des parties au contrat (10). La ville verse depuis 1997, un supplément de participation forfaitaire afin de couvrir la dotation spéciale.

Après la réforme du fonds, de nombreux investissements ont été effectués, ce qui a permis d'enrayer le vieillissement du matériel.

En réalité, l'accroissement des ressources du FIRM n'a pas suffi à financer le programme d'investissement de la SEMIACS. Le fonds est déconnecté de toute réalité comptable et financière. Ainsi en 1999, l'exploitation a dégagé un autofinancement net de remboursement de dettes de 3,8 MF alors que la dotation au FIRM, financée par la participation forfaitaire s'est élevée à 15,2 MF. Comme les investissements à réaliser étaient supérieurs à la capacité réelle d'autofinancement du service, la SEMIACS a eu recours à d'importants emprunts. C'est pour cette raison que le FIRM enregistre cette année là 26,5 MF de recettes nouvelles hors amortissement pour seulement 12,5 MF d'investissements. Cela signifie aussi que les recettes supplémentaires demandées à la ville au titre du fonds ont en réalité couvert des charges d'exploitation et les remboursements d'annuités d'emprunts portées au débit du FIRM.

Un mode de financement des immobilisations coûteux pour les finances communales

Le fonctionnement du FIRM est tel que la ville verse depuis 1997, un supplément de participation forfaitaire afin de couvrir la dotation spéciale et prend indirectement en charge environ la moitié des dotations aux amortissements puisque les autres participations qu'elle verse couvrent la moitié de l'ensemble des charges d'exploitation du réseau. L'avenant n°6 au contrat de délégation a prévu en outre que la ville rachètera à la SEMIACS les immobilisations acquises par le concessionnaire pour leur valeur nette comptable.

La SEMIACS pour sa part, conserverait la charge de la dette et doit restituer le solde inemployé du FIRM à la ville. Les dotations aux amortissements des biens acquis et les emprunts mobilisés viennent donc augmenter la dette potentielle de la SEMIACS envers la ville, tandis que les remboursements de dette et les acquisitions la diminuent.

Afin de comprendre les implications de ces différentes dispositions, la chambre a procédé à une simulation mettant en évidence les effets que produirait une clôture du FIRM au 31 décembre 2000. Cette simulation ne prend en compte que les flux réels de trésorerie constatés en cours de contrat et devant intervenir à la clôture du fonds. Il en ressort que si la ville avait acheté l'intégralité des immobilisations " mises en concession " selon une procédure normale, elle aurait déboursé 188 MF (28,66 millions d'euros) ce qui correspond au montant des flux financiers qu'elle supporte au titre du FIRM. Autant dire que le fonctionnement du fonds est revenu à mettre à sa

charge une somme représentant l'intégralité du coût des acquisitions.

La réponse apportée par la SEMIACS au rapport d'observation provisoire consiste à simuler l'évolution du FIRM d'ici la fin du contrat. L'analyse qui peut être faite de cette évolution confirme les observations provisoires de la Chambre. Les fonds publics mobilisés au titre du FIRM seraient même d'un montant plus élevé

(51 millions d'euros) que la valeur brute des immobilisations acquises

(47 millions d'euros). La ville a donc du mobiliser autant, voire plus, de fonds au titre du fonds qu'elle ne l'aurait fait si elle avait acquis les immobilisations elle-même (sous réserve des incertitudes quant au montant des emprunts qu'elle aurait mobilisé).

Pour la SEMIACS, l'achèvement du contrat pourrait se traduire par un bonis si l'on prend en en considération l'ensemble des flux financiers la concernant (11). Ce bonis financé par l'activité n'existerait pas si les acquisitions avaient été réalisées par la ville.

b) En ce qui concerne le réseau des collines

La ressource principale du fonds d'investissement et de renouvellement (FIR) est assise sur les recettes commerciales ; leur montant étant modeste, le volume des investissements a été limité.(12)La ville a d'ailleurs supporté, directement sur son budget, une part importante (34 % au 31/12/2000) de l'effort d'équipement du réseau. L'absence de dotation aux amortissements pour ces immobilisations est donc, au cas présent plus problématique encore que pour le réseau urbain.

Les biens acquis au moyen du FIR et non encore amortis, seront remis à la ville moyennant le versement d'une somme égale à la différence entre la valeur vénale du bien (fixée par expert) et le capital restant sur l'emprunt contracté pour son achat. La SEMIACS doit aussi restituer le solde positif éventuel du fonds. (annexe 6 art. 20).

La clôture du fonds devrait se traduire par une situation plus équilibrée que dans le cas du réseau urbain car la prise en charge par la ville se révèle nettement inférieure à la valeur des immobilisations acquises. Le solde de l'ensemble des opérations réalisées au titre du FIRM devrait être aussi favorable à la SEMIACS.

4.4) La comparaison avec des réseaux d'importance similaire se révèle peu favorable aux services niçois

La comparaison a été effectuée à partir des statistiques produites par le Centre d'Etude sur les Réseaux , les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) pour les réseaux de plus de 300.000 habitants. Il apparaît cependant que les données collectées par le CERTU sur

Nice, ne correspondent pas toujours à celles que le rapporteur a pu recueillir. La qualité de l'information statistique produite par la SEMIACS étant par ailleurs inégale, les observations n'ont été formulées qu'au vu d'écart significatifs.

Enfin, comme les données fournies par la SEMIACS ne sont pas toujours différenciées entre réseau des collines et réseau urbain, l'analyse qui suit utilise les données consolidées des deux séries de comptes.

4.4.1) Les charges du service

Les charges réelles (hors intérêts de la dette) par voyage croissent et se révèlent plus élevées que celles constatées sur les autres réseaux malgré une amélioration relative :

pa302206

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Charges exploitation par voyage (rapporteur)	7,19	7,16	7,43	7,86	7,52	297170
Charges par voyage CERTU	6,70	7,20	7,40	7,40	7,00	7,82
Moyenne CERTU			6,70		6,90	

Ce volume des charges s'explique par la présence d'effectifs rapportés au nombre de kilomètres parcourus ou au nombre de véhicules, plus importants que dans les autres réseaux. Les écarts sur ce point sont particulièrement significatifs :

pa302207

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre de Km par agent roulant (chambre)	15042	17340	17900	18156	18065	19987
Idem selon CERTU	16561	17683	16364	17037	18169	
Moyenne CERTU			23602		22259	
Agents roulants par véhicules	2,25	2,26	2,22	2,24	2,27	2,33
Idem selon CERTU	2,28	2,13	2,10	2,06	2,26	
Moyenne			1,74		1,83	

Ces mauvaises performances s'expliquent certainement en partie par les difficultés de circulation à l'intérieur du centre-ville qui engendre une vitesse commerciale très faible et donc des surcoûts en terme de consommation et de rotation des véhicules. La SEMIACS explique aussi l'importance des effectifs et notamment des effectifs roulants par l'amplitude horaire du service sans toutefois apporter de preuve absolue en la matière.

Un progrès est néanmoins constaté en raison des efforts de productivité qui auraient été menés.

4.4.2) Les produits

Les produits commerciaux (ventes de titres) par voyage sont a contrario plus élevés que dans les autres réseaux. La tarification est donc plus lourde à Nice que dans les autres grandes agglomérations malgré la part croissante des subventions parmi les recettes d'exploitation.

pa302208

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Produit commercial par voyage HT (Chambre)	3,5	3,6	3,5	3,6	3,4	3,7
Idem selon CERTU	3,1	3,7	3,6	3,8	3,3	
Moyenne CERTU			3,3		3	
Subvention fonc /voyage	3,7	3,7	4,2	4,4	4,4	4,4

Les réseaux niçois se caractérisent donc par un volume de charges trop important au regard de l'activité déployée, et d'un volume de subvention relativement faible ce qui a motivé l'instauration de tarifs élevés.

V - INFORMATIONS SUR LA CONSISTANCE, LA QUALITE ET LES CONDITIONS D'EXECUTION DU SERVICE

La distinction entre les deux réseaux n'est pas toujours opérée dans les rapports d'activité. Le contenu des indicateurs n'est pas toujours figé et la fiabilité de l'information laisse parfois à désirer. Ainsi les kilomètres parcourus relevés dans les rapports sont tantôt des kilomètres totaux, tantôt des kilomètres commerciaux. Aucun kilomètre " haut le pied " (y compris trajets de retour au dépôt) n'est enregistré au titre du contrat des collines. La quantité de titres vendus par catégorie tarifaire n'est plus décomptée dans le rapport 2000 selon la même méthode que les années précédentes ce qui empêche toute comparaison.

Il est même malaisé de décrire la consistance du réseau en terme de lignes exploitées dans la mesure où les différents documents qui en font la description ne concordent pas toujours. Il aura en outre fallu attendre l'avenant n°7 au contrat relatif au réseau urbain, daté du 17 janvier 2001, pour préciser l'évolution du service après 10 ans d'exploitation.

Malgré certains progrès, l'offre de service et l'utilisation du réseau semblent néanmoins en deçà de la moyenne.

Après avoir été longtemps en retrait par rapport à des réseaux comparables, l'offre de service semble s'accroître et la fréquentation augmenter. L'offre kilométrique augmente ainsi que le PKO (places kilomètres offertes) qui passe de 765 455 en 1995 à 1 023 993 en 1999. Comme l'offre en terme de lignes exploitées est plutôt statique, l'amélioration du service offert repose sur de meilleures fréquences de passage et plus récemment sur un allongement de la longueur de certaines lignes.

pa302209

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Q 00/95
Nombre de voyages, (en milliers) YC Affrétés	36815	37535	36088	36664	37200	38000	3,22%
Longueur des lignes (Km yc parcours commun)	954	954	954	954	954	977	2,41%
Nombre de Km commerciaux parcourus	7867	8037	8542	8648	8567	10057	27,84%
Nombre de Lignes y c affrétées mais hors scolaires et noctambus	46	46		46	45	43	

En ce qui concerne l'utilisation, on constate une hausse du nombre de voyages recensés ce qui améliore les ratios Voyages par Km et Km par habitant et les rapproche légèrement de la moyenne des réseaux comparables. Néanmoins, cette amélioration semble moins évidente si l'on rapporte les voyages recensés au nombre d'habitant car ce ratio reste très inférieur à la moyenne.

pa302210

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Variation
Voyages par habitants (selon rapporteur)	103,4	105,5	101,4	103,0	104,5	105,6	2,04%
Idem selon CERTU	106,5	108,5	104,3	106,0	107,4		
Moyenne			128,1		126,8		
Voyages par Km (selon rapporteur)	4,10	4,12	3,86	3,86	3,94	3,48	-15,21%
Idem selon CERTU	4,7	4,2	4,2	4,2	3,9		
Moyenne			3,7		3,8		
Km par habitant (selon rapporteur)	22,1	22,6	24,0	24,3	24,1	27,9	26,38%
Idem selon CERTU	22,7	26,1	24,7	25,0	27,4		
Moyenne			34,3		30,9		

La situation doit cependant s'analyser aussi à la lumière de la stabilité de la population (+4 100 personnes au cours de la période sous revue) et du maillage important du centre ville (4,91 km de ligne par km²).

Tout ceci ajouté au manque de perspectives de la politique de transport de la ville au cours de l'exécution des contrats, ne pouvait engendrer un grand dynamisme en terme d'offre de service et d'utilisation du réseau.

5.4) Les informations relatives à la satisfaction de l'utilisateur se révèlent décevantes

Faute de stipulations suffisantes, les rapports annuels du délégataire font seulement mention d'incidents, de plaintes, doléances, réclamations d'utilisateurs et parfois des mesures prises en conséquence. Il est aussi fait mention du taux de satisfaction général.

Les enquêtes sur la fraude semestrielle contiennent néanmoins des indicateurs plus précis susceptibles de mesurer la satisfaction des utilisateurs : ponctualité, fréquence de passage, vitesse, information, conduite des chauffeurs. Les sondés font état d'un niveau de satisfaction global élevé, pourtant le taux de satisfaction est inférieur à 50% sur certains aspects du service :

punctualité et fréquence. Il est regrettable que ces données ne soient pas intégrées au rapport annuel.

L'usager semble peu associé à la gestion du service public et le comité comprenant notamment les représentants des usagers, prévu à l'article 27-2 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs modifiée, n'avait pas encore été institué.

L'annexe 8 de la convention relative aux transports urbains précise qu'à l'occasion de l'expertise du réseau existant sera étudiée de manière exhaustive une mesure de la régularité des départs pour certaines lignes permettant de définir un indicateur : nombre de départs à l'heure / nombre total de départs. Cet indicateur ne figure pas dans les rapports annuels du délégataire.

VI) CONCLUSION

La communauté d'agglomération est désormais titulaire de la compétence transport. Elle devra, le cas échéant, adapter le PDU et le mettre en oeuvre à travers notamment la création des lignes de tramway. En tout état de cause ce document prospectif devra prendre en considération les dispositions de la loi SRU (n° 2000-1208 du 13 décembre 2000) : mise en place de titres de transports multimodaux (art.111), création de comités de partenaires associant représentants syndicaux et représentants des usagers, création d'un observatoire sur les accidents ...

Pour le président de la chambre,

Le président de section-doyen,

Christian BESOMBES

(1) Voir loi 96-1236 du 30/12/1996

(2) en application de l'article L 2224-2 1° du CGCT

(3) CE 15/4/1996 Préfet des Bouches du Rhône

(4) les contrats ont été passés pour une durée de 12 ans à compter du 01/01/99

(5) à la différence du transport non urbain de voyageurs

(6) l'investissement n'étant pas à la charge du sous-traitant

(7) la rentabilité du capital investi oscille entre 92 et 101% entre 1995 et 2000

(8) Economie selon réponse ST2N au ROP : 3,6 MF . Assistance technique en 1996 : 3,067 +

Emprunts	1 248	1 664	2 188	2 045	8 492	12 546	905,3%	#DIV/0!
Participations	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Autres immob financières	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Immob financières	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Immob corporelles	330	1 694	118	81 533	12 074	56 257	16947,6%	563,8%
Immob en cours sauf production immobilière	0	71	30	841	617	462	#DIV/0!	250,0%
Gros entretien	259	88	239	259	118	29	-88,6%	#DIV/0!
TOTAL DES DEPENSES REELLES	1 837	3 517	2 575	84 678	21 301	69 294	3672,1%	705,1%
Solde FIRMI antérieur	3 581	1 635	337	0	0	0	-100,0%	#DIV/0!
TOTAL	5 418	5 152	2 912	84 678	21 301	69 294	1179,0%	705,1%

les comptes	1995	1996	1997	1998	1999	2000	variation 00/95	variation 00/91
Frais activité transport	5 071	4 577	4 730	4 794	8 080	9 286	83,1%	92,1%
Frais de section SEMIACS	2 776	1 672	1 695	1 731	1 751	1 942	-30,0%	-11,0%
	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Total	7 847	6 249	6 425	6 525	9 831	11 228	43,1%	60,0%
								#DIV/0!
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	variation 00/95	variation 00/91
Recettes réelles exploitation	269 360	281 529	284 486	300 776	296 791	322 330	19,7%	26,1%
charges décaissables	264 826	268 586	268 184	288 216	280 119	297 306	12,3%	17,5%
EBE (+ exceptionnel)	4 534	12 943	16 302	12 560	16 672	25 024	451,9%	869,9%
Résultat financier	-882	-481	-384	186	-2 487	-2 513	184,9%	925,7%
Autofinancement net de frais fl.	3 652	12 462	15 918	12 746	14 185	22 511	516,4%	864,1%
Remboursement du capital	1 248	1 664	2 188	2 045	8 492	12 546	905,3%	
Autofinancement courant	2 404	10 798	13 730	10 701	5 693	9 965	314,5%	126,8%
*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
Ressources propres investissement	0	0	0	17	35	0		
Cessions d'actifs	0	0	0	0	0	0		
Subventions participations	342	408	368	393	1 818	594	73,7%	
Investissements réalisés	589	1 853	387	82 633	12 809	56 748	9534,6%	599,3%
variation FDR avant emprunt	2 157	9 353	13 711	-71 522	-5 263	-46 189	-2241,4%	823,0%
Emprunt de l'exercice	0	0	0	57 000	10 000	37 379		
variation FDR avant emprunt	2 157	9 353	13 711	-14 522	4 737	-8 810		
Cumul variation		11 510	25 221	10 699	15 436	6 626		
Subventions sur RRF	50,4%	49,7%	52,8%	53,7%	54,8%	51,4%		
Sous-traitance traction sur DF	92,6%	93,2%	91,3%	88,6%	91,0%	90,3%		

CONSOLIDATION DES
COMPTES DES DELEGATIONS
RELATIVES TRANSPORT

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PRIX (principaux tarifs)								
ticket unité	8,0	8,0	8,0	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
carret J0 ticket général ou 2 carnets de 5	356 752	68,0	343 825	68,0	281 734	68,0	228 526	68,0
Carnet 10 tickets tarif réduit	48,0	48,0	551 987	55,0	423 474	55,0	385 794	55,0
Abon. Mensuel général urbain	270,0	280,0	7 113	280,0	9 029	280,0	8 519	280,0
Abon. Mensuel général	215,0	215,0	57 866	218,0	61 030	218,0	59 645	218,0
carte touristique J (SUNPASS 1J)	21,0	22,0	29 710	22,0	40 160	22,0	75 930	26,2
Abon mensu 3 ^e âge (azur)	215,0	215,0	11 279	215,0	12 029	218,0	11 705	218,0
Abon mensu Dbus	180,0	190,0	29 438	195,0	32 902	195,0	28 923	204,5
Abon mensu Campus	180,0	190,0	21 715	190,0	23 530	195,0	21 884	211,5
Abon. gratuit (3 ^e ème âge CCAS)	0,0	0,0	257 033	0,0	240 606	0,0	peu fiable	
Abon mensu a tarifié ville	0,0	50,0	7 167	50,0	8 160	50,0	8 737	

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Population desservie	355 900	355 900	355 900	355 900	355 900	355 900	355 900	355 900
Nombre de voyageurs (en milliers) YC	36 815	37 535	36 088	36 664	37 200	38 000	38 000	38 000
Arrivées	954	954	954	954	954	977	977	977
Nombre de Km commerciaux	7 867	8 037	8 542	8 648	8 667	10 057	10 057	27,8%
PARCOURS								
Nombre de Km H.L.P (milliers)	1 114	1 084	802	848	863	876	876	-21,4%
Km yc H.L.P	8 961	9 121	9 344	9 436	9 430	10 933	10 933	21,7%
Longueur du site propre (km)	11	11	12	9	25	25	25	127,3%
Nombre de lignes	57	57	54	56	57	53	53	-7,0%
Nombre de lignes yc arrivées (hors scolaires et noctambus)	46	46	33	46	45	43	43	-6,5%
Nombre d'arrêts	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
Amplitude Horaire (normale)	11	11	11,5	8,0	8,0	7,0	7,0	7,0
Âge du Parc								
Nombre de véhicules (hors arrivées)	232	233	235	234	230	235	235	235

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DIVERS								
Voyages pris en charge	42%	42%	43%	42%				
partiellement Par la ville								
Voyages pris en charge totalement par la ville	26%	26%	24%	24%				
Vitesse commerciale (heures battements)	12	12	12	13				
jours de grève	0	0	37	0				
Taux de Contrôle	2,3%	0,0%	2,5%	1,8%				
Taux de fraude	4,1%	0,0%	5,1%	5,1%				
Nombre d'incidents	0	344	276	151				

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO07070301.pdf](#)