

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Marseille le 14 février 2006

Référence à rappeler :

Gref/SR n° :401

Recommandé avec AR n° :449188656

(sous double enveloppe)

Monsieur le Directeur général,

Par lettre du 15 décembre 2005, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la régie des transports de Marseille et sur le transport public urbain de voyageurs à Marseille.

Votre réponse parvenue à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, a été enregistrée au greffe le 27 janvier 2006.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné des réponses écrites.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet

1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général des Bouches du Rhône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président

Bertrand SCHWERER

Monsieur Marc GIRARDOT

Directeur général de la

régie des transports de Marseille

10-12, avenue Clot-Bey

BP 334

13271 MARSEILLE CEDEX 08

---

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA REGIE DES TRANSPORTS DE MARSEILLE

ET SUR LE TRANSPORT PUBLIC URBAIN DE VOYAGEURS A MARSEILLE

à compter de l'exercice 1993

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme de contrôle, l'examen de la gestion, à compter de 1993, de

la régie des transports de Marseille (RTM), et l'a étendu à l'activité transport de la commune de Marseille, depuis la même date, et de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM) depuis le 31 décembre 2000.

L'instruction en a été confiée à M. Rouquié, conseiller. Le président de la chambre a informé de la mise en œuvre du contrôle les ordonnateurs successifs de la régie des transports de Marseille, à savoir, M. Girardot, directeur général depuis le 29 mars 2002, par lettre du 29 août 2002, et ses prédécesseurs en titre, M. de Plazaola, directeur général du 14 mars 1984 au 1er avril 1996, et M. Gille, directeur général du 2 avril 1996 au 8 août 2001, par lettres du 4 février 2003. Il a informé M. Gaudin, maire de Marseille et président de la communauté urbaine, de la mise en œuvre de l'examen de la gestion de l'activité transport de ces deux entités, par lettres du 9 décembre 2003.

Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur se sont tenus avec M. Girardot le 20 août 2004, M. Gille l'après midi du même jour, avec M. de Plazaola le 3 septembre 2004, et en présence de M. Besombes, président de section, avec M. Gaudin, les 10 et 11 août 2004, enfin avec M. Vigouroux, ancien maire de Marseille, le 31 août 2004.

M. Colin, secrétaire général de la RTM, a été entendu par la chambre, à la demande de cette dernière, le 13 avril 2004.

Lors de sa séance du 19 octobre 2004, la Chambre a arrêté les observations provisoires portant sur les années à compter de l'exercice 1993. Ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Gaudin, en tant que maire de Marseille et en tant que président de la communauté urbaine, ainsi qu'à M. Girardot, directeur général de la RTM, et pour les parties qui les concernent, aux anciens ordonnateurs et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Seuls MM. Gaudin, Girardot et Gille, ont répondu. M. Gille, à sa demande, a été entendu par la chambre le 6 juin 2005.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du gouvernement, la chambre a arrêté le 11 octobre 2005, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, MM. Giannini, Rocca, Debruyne, Kovarcik, présidents de section, Mme Girard premier conseiller, MM. Amigues et Larue, premiers conseillers, et M. Rouquié, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 15 décembre 2005 dans leur intégralité à

M. Gaudin, en tant que maire de Marseille et en tant que président de la communauté urbaine, ainsi qu'à M. Girardot, directeur général de la RTM, et pour les parties qui les concernent, à M. Vigouroux, ancien maire de Maire de Marseille ainsi qu'aux anciens ordonnateurs de la RTM. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. Girardot, Directeur Général de la RTM, M. Gille, ancien ordonnateur et M. Gaudin, Président de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le directeur général 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.

## Table des matières

### Préambule 3

## 1. Présentation de l'activité transport public à Marseille

### 1.1 Le cadre institutionnel

#### 1.1.1 Présentation du cadre législatif et rôle de l'autorité organisatrice 3

#### 1.1.2 Le changement d'autorité organisatrice 4

#### 1.1.3 Le choix du mode de gestion : régie et RTM 5

### 1.2 Le fonctionnement de la RTM

#### 1.2.1 L'administration de la régie 6

#### 1.2.2 L'organisation de l'entreprise 7

### 1.3 L'activité transport : réalisation et perspectives

#### 1.3.1 Présentation du réseau 8

#### 1.3.2 Les perspectives et le PDU 8

## 2. Les rapports entre l'autorité organisatrice et la RTM

### 2.1 Les rapports fonctionnels

2.1.1	L'insuffisante définition des missions confiées à la RTM	10
2.1.2	L'absence de contractualisation des objectifs et des moyens	11
2.1.3	Les contraintes budgétaires de l'autorité organisatrice sont déterminantes dans la définition du cadre d'activité de la RTM	12
2.2	Les rapports financiers	
2.2.1	Les modalités de financement de l'exploitation	13
2.2.1.1	Les principes applicables à la contribution de l'autorité organisatrice	13
2.2.1.2	La discordance entre les inscriptions budgétaires de la RTM et de l'autorité organisatrice	13
2.2.1.3	" L'apurement" de la "créance sur autorité organisatrice "	14
2.2.2	L'incidence de ces divergences sur les investissements	16
2.2.2.1	Les biens affectés	16
2.2.2.2	Le financement des investissements par la RTM	17
2.2.2.3	Des besoins d'investissements croissants	18
2.2.2.4	La RTM a été contrainte de s'endetter lourdement	19
3.	La performance du service	
3.1	L'activité du service	
3.1.1	L'offre de service	19
3.1.2	La fréquentation	20
3.2	L'équilibre économique	
3.2.1	Le coût élevé	21

3.2.2 La faiblesse des recettes commerciales 22

3.2.3 La couverture des dépenses par les recettes commerciales 26

3.2.4 Le poids de la contribution globale de la collectivité 27

Conclusion 28

Préambule :

Le contrôle de la régie des transports de Marseille, sur les comptes à partir de l'exercice 1993 et, concomitamment, celui du service de transport urbain de voyageurs de la ville de Marseille, puis de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole à compter du 31 décembre 2000, s'inscrit dans un cadre législatif rénové modifiant la situation des transports collectifs au sein des déplacements urbains, et tient compte d'une évolution institutionnelle conduisant au développement de structures de coopération intercommunales substituées aux communes dans l'exercice de cette compétence.

La création à compter du 31 décembre 2000 d'une communauté urbaine reprenant la compétence de la ville dans le domaine des transports urbains repose la question des relations entre l'autorité organisatrice et l'exploitant, qui ne sont toujours pas établies sur des bases claires et satisfaisantes, et sur lesquelles la chambre des comptes a déjà dû se prononcer dans le cadre de saisines budgétaires.

Par ailleurs, le principe d'une la gestion du service de transport urbain de voyageurs par une régie, comme c'est le cas à Marseille, doit aujourd'hui être considéré apprécié dans un contexte de mise en concurrence croissante des opérateurs publics et privés et d'attention à l'efficacité. La performance du service et les conditions de son équilibre financier constituent les éléments clés sur lesquels sera appréciée la capacité de la régie à s'affirmer en regard des autres modes de gestion.

Après une présentation du cadre institutionnel dans lequel se place le service public de transport dans l'agglomération marseillaise (1), les relations entre l'autorité organisatrice et l'exploitant (2) et les performances économiques et financières du service (3) constituent les axes des observations arrêtées par la chambre régionale des comptes à titre définitif.

Les données chiffrées citées dans le rapport sont extraites des comptes financiers de la RTM, des comptes administratifs de la ville de Marseille et de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, des enquêtes et analyses du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), et des données et documents produits par la RTM lors de l'instruction.

## 1. Présentation de l'activité transport public à Marseille

### 1.1 Le cadre institutionnel

#### 1.1.1 Présentation du cadre législatif et rôle de l'autorité organisatrice

La place des transports urbains de voyageurs dans les politiques nationales et locales est définie, pour l'essentiel, par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), complétée par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable (loi Voynet) et par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU).

Les communes et leurs groupements, désignés autorités organisatrices de transports urbains, ont la charge d'organiser les transports publics urbains de personnes à l'intérieur d'un périmètre qui " comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes ". Il revient à l'autorité organisatrice de définir la consistance de l'offre, la tarification, et le mode d'exploitation du service ainsi que la politique des déplacements urbains.

#### 1.1.2 Le changement d'autorité organisatrice

La commune de Marseille était, dans ses limites géographiques, autorité organisatrice des transports. La création de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole par arrêté préfectoral du 7 juillet 2000, à effet du 31 décembre 2000, vaut établissement d'un nouveau périmètre de transports urbains sur le territoire de la communauté urbaine, en application de l'article 74 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La communauté urbaine exerce en effet de plein droit, aux lieu et place des communes membres, un certain nombre de compétences obligatoires dont, dans le cadre de l'aménagement de l'espace communautaire, l'organisation des transports urbains (article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Ce transfert de compétences entraîne "la substitution de plein droit, à la date du transfert des compétences, de l'établissement public de coopération intercommunale, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes" (article L.5211-5 du CGCT).

Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en ouvre (article L. 5211-4-1 du CGCT), la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens

meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence (article L. 1321-1 du CGCT), et, en ce qui concerne les communautés urbaines, l'affectation immédiate puis le transfert de propriété des meubles et immeubles faisant partie du domaine public des communes, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté (article L. 5215-28 du CGCT).

Les transferts de moyens ont été approuvés, tardivement, par le conseil municipal de Marseille, par une délibération du 16 décembre 2002 en ce qui concerne les biens immobiliers et mobiliers, et pour le transfert de propriété des terrains des parkings de délestage de la RTM par une délibération du 15 décembre 2003.

Sont également transférés en application de l'article L. 5215-28 du CGCT les droits et obligations attachés aux biens transférés.

L'article L.5215-39 du CGCT prévoit la prise en charge par la communauté urbaine, à compter de la date du transfert de compétences, du service de la dette et des obligations des communes à raison des compétences transférées. Or, la ville de Marseille n'a pas transféré à la communauté urbaine les emprunts souscrits pour la construction du métro. Alors que ces emprunts sont pourtant identifiables et répertoriés en annexe à ses documents budgétaires, la ville continue à supporter le poids de leurs annuités. Elle se contente, en effet, du versement par la communauté urbaine, jusqu'en 2020, d'une " compensation financière " forfaitaire pour l'ensemble des charges transférées. Ainsi, l'évaluation de cette " compensation financière " ne comporte comme charge spécifique concernant le réseau, que la part de la contribution annuelle versée à la RTM au titre de la part " appelée " des amortissements. Le montant de cette " compensation financière ", fixé à 28,8 millions d'euros en 2003, ne permet donc de couvrir qu'une partie de l'annuité supportée par la ville pour le seul métro, qui s'élève pour cette même année à 34,2 millions d'euros.

Le transfert de compétences à la communauté urbaine s'accompagne du transfert non seulement des biens meubles et immeubles nécessaires à son exercice, mais aussi de la régie elle-même (devenue de fait communautaire) et des conventions passées entre la régie et la ville de Marseille.

### 1.1.3 le choix du mode de gestion : régie et RTM

L'article 7 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs indique que l'exécution du service de transport est " assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente....". Le choix du mode de gestion relève de l'autorité organisatrice.

Si l'autorité organisatrice fait le choix de la régie, elle peut doter le service de la personnalité morale en plus de l'autonomie financière, comme l'indique l'article 12 du décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de transports : "

Les régies visées à l'article 7 II de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs sont, soit des établissements publics à caractère industriel et commercial, soit des régies dotées de la seule autonomie financière. Elles sont créées par délibération de l'autorité organisatrice ".

C'est dans ce cadre juridique que se place aujourd'hui la régie des transports de Marseille (RTM), nommée ainsi depuis 1986, après avoir été créée sous l'appellation de régie autonome des transports de la ville de Marseille (RATVM) par un décret du 24 juin 1950, pris, en application de la loi de 1947 relative à la résiliation exceptionnelle de certains contrats passés par les collectivités locales, pour reprendre les lignes concédées à la Compagnie générale française des tramways.

La régie, érigée en établissement public, constituait donc le mode de gestion du service public de transport de la ville de Marseille sur son périmètre de transport ; le transfert des services, droits et obligations de la ville, à la communauté urbaine, transfère à cette dernière ce mode de gestion sur ce même périmètre.

Le réseau de Marseille est le seul en France, parmi les villes de plus de 100 000 habitants, à être exploité en régie, régime d'exploitation choisi par 3 % des réseaux.

Cette singularité se retrouve aujourd'hui au sein même de la communauté urbaine, qui s'est vu aussi transférer des modes de gestion différents du service de transport urbain d'autres communes de son ressort (délégations de service public ou marchés publics). La RTM, qui dessert 827 840 habitants sur les 980 791 regroupés au sein de la communauté urbaine, est naturellement, tant au niveau de l'offre de service et de la fréquentation, qu'en termes financiers, le principal exploitant relevant de Marseille Provence Métropole.

LAinsi, lors du transfert de compétences, il n'a pas été suffisamment précisé par la communauté urbaine n'a pas précisé le rôle que pourrait jouer à l'avenir la RTM au sein de l'ensemble communautaire ;, et pour ce qui est des autres services de transport urbain, MPM s'est bornée à reprendre, dans leurs particularités, les modes de gestion existants.

## 1.2.Le fonctionnement de la RTM

### 1.2.1. L'administration de la régie

Le fonctionnement actuel de la régie, résulte du décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes, et du règlement intérieur propre à la RTM adopté en application de ce décret pour déterminer les modalités juridiques et financières de fonctionnement de la régie. Les articles 16 et 17 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 renvoient aux règles budgétaires établies pour les collectivités Ce locales et, pour la tenue de la comptabilité, aux instructions applicables aux services publics locaux à caractère

industriel et commercial. Or, le règlement intérieur, dont la dernière mise à jour date du 24 juin 1996, n'a pas encore été mis en conformité sur certains points avec les dispositions précitées. avec le décret n° 85-891 du 16 août 1985 (articles 16 et 17 de ce décret) pour ce qui concerne l'application des règles budgétaires et comptables, ces règles étant prévues dans le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 dont les dispositions codifiées dans le code général des collectivités territoriales ont pourtant prévu la mise à jour des statuts des régies existantes avant le 31 décembre 2001[BD1]. Par ailleurs, uUne mise à jour du règlement intérieur permettra en outre de répondre aux exigences du code sur des points signalés plus avant loin dans le rapport, et d'effectuer par ailleurs un toilettage du vocabulaire (le règlement intérieur emploie toujours le terme de commissaire de la République et la ville de Marseille est toujours désignée comme autorité organisatrice).

L'autonomie de l'établissement public se traduit par l'existence d'un budget distinct de celui de l'autorité organisatrice, alors que les recettes et les dépenses d'une régie dotée de la seule autonomie financière sont retracées dans un budget annexe (article 20 du décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes).

La régie est administrée par un conseil d'administration nommé pour trois ans, qui élit en son sein son président, alors que la régie dotée de la seule autonomie financière est administrée sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation; cette différence doit assurer l'indépendance délibérative de la régie, même si les administrateurs sont désignés par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice (article 13 du décret du 16 août 1985), et si le président de la communauté urbaine ou son représentant peut assister aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

Le conseil d'administration de la régie est composé de 16 membres, dont 8 représentants de l'autorité organisatrice, désignés pour 3 ans par l'assemblée délibérante, l'autre moitié comprenant, outre une personnalité qualifiée, un représentant du conseil général, de la chambre de commerce et d'industrie, deux des usagers et trois représentants du personnel (article.4.1. du règlement intérieur).

C'est bien aujourd'hui la communauté urbaine Marseille Provence Métropole qui, substituée à la ville, désigne ses représentants au conseil d'administration de la RTM, sans que le règlement intérieur ait eu à être modifié sur ce point, puisqu'il fait référence aux représentants de l'autorité organisatrice, et non de la ville. La chambre observe que Marseille Provence Métropole a désigné à ces huit postes sept élus de la commune de Marseille et un seul représentant des autres communes, reprenant sensiblement une répartition conforme au poids démographique de Marseille au sein de la communauté urbaine.

L'article 8 du règlement intérieur précise que le directeur est l'ordonnateur de la régie. Il assure la direction de l'ensemble de la régie, prépare et exécute le budget, gère le personnel, et passe, dans le cadre des autorisations budgétaires, tous les actes, conventions, traités ou marchés dont

il rend compte au conseil. Conformément au décret du 16 août 1985, l'article 8 du règlement intérieur, conformément au décret du 16 août 1985, confie au conseil d'administration la nomination et la révocation du directeur.

Le conseil d'administration dispose également, selon le règlement intérieur, des pouvoirs de décisions les plus importants : il délibère notamment (article 5 du règlement intérieur), sur la base des rapports présentés par le directeur général, sur les budgets et les comptes, les tarifs, les emprunts ; ; il reçoit un compte-rendu annuel sur l'exécution des marchés, et est saisi " pour ratification ou compte rendu, selon les pouvoirs délégués ", des conventions et contrats autres que des marchés.

Le conseil d'administration n'a pas été suffisamment éclairé, au moins jusqu'en 2001, par le rapport annuel établi par le directeur, auquel est annexé le compte financier, qui doit, conformément à l'article R. 2221-50 du CGCT, fournir tous éléments d'information sur l'activité de la régie et indiquer les mesures que compte prendre le directeur " pour abaisser les prix de revient, accroître la productivité, donner plus de satisfaction aux usagers et maintenir l'exploitation de la régie au niveau du progrès technique en modernisant les installations et l'organisation ". Ainsi, jusqu'à la date indiquée ci-dessus, des rapports succincts étaient fournis au conseil d'administration de la RTM.

### 1.2.2. L'organisation de l'entreprise

Un certain nombre de points permettent de s'interroger sur la réalité du contrôle interne exercé dans l'entreprise :

C'est ainsi que des postes importants, comme celui de secrétaire général (qui cumulait entre 2000 et 2003 des fonctions difficilement compatibles : préparation et exécution du budget ainsi que avec le contrôle de gestion), ou de directeur financier, ont vu leurs missions regroupées ou redistribuées, sans en garantir un meilleur accomplissement.

De même, les attributions et missions confiées au service "organisation et audit" ne paraissent pas lui permettre de répondre aux dysfonctionnements constatés, comme en témoigne par exemple le nombre important d'audits ou d'études commandés à l'extérieur par la RTM, entre 1993 et 2002, pour un montant de 3,46 millions d'euros. La chambre régionale des comptes n'a d'ailleurs pu obtenir la production de 16 des 45 audits ou études demandés, dont l'audit des "processus majeurs" réalisé par le cabinet BREGGS, pour un coût d'environ 100 000 euros, l'original semblant avoir disparu tant des locaux de la RTM que chez le consultant.

La chambre constate également que la place de l'agent comptable est mal établie. Nommé par le préfet après avis du trésorier payeur général, selon des dispositions de l'article 9 du règlement intérieur, il est placé par ce même article du règlement intérieur et suivant l'article 15 du décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes, "sous l'autorité administrative du

directeur général ", tout en précisant avec cette précision qu'il "exerce ses fonctions dans le cadre du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique", ce qui le rend personnellement et pécuniairement responsable de sa gestion et de la sincérité des écritures. Cet article du règlement intérieur place ainsi le comptable dans une situation ambiguë qu'il conviendrait de lever en précisant écrivant par exemple, que : "l'agent comptable est placé sous l'autorité du directeur, sauf pour les actes qu'il accomplit sous sa responsabilité propre en tant que comptable public ", et qu'" il tient la comptabilité générale ainsi que, le cas échéant et sous l'autorité du directeur, la comptabilité analytique ".

La chambre des comptes prend note du fait que, selon l'autorité organisatrice, une réflexion sur la fonction de directeur financier a été engagée. En effet, la chambre a constaté que la tenue de la comptabilité des engagements ne relève plus de la compétence de l'agent comptable et qu'il ne participe pas à des comités en rapport avec ces fonctions. Ainsi, faute des moyens qui ne lui permettraient pas de rendre tous les services attendus d'un directeur financier, il ne peut exercer parfaitement certaines de ses missions essentielles, comme le contrôle des recettes ou le contrôle des stocks.

### 1.3. L'activité transport : réalisations et perspectives

#### 1.3.1 Présentation du réseau

Depuis En 1950, la gestion du réseau marseillais de transport, alors confiée à un concessionnaire privé, était assurée en régie.

Les deux premières décennies d'activité ont été marquées par l'extension démographique de l'agglomération, le développement des transports automobiles individuels au détriment des transports collectifs, et l'abandon progressif des tramways, dont il ne restait plus qu'une ligne en 1960, au profit des bus.

L'offre de transport a été substantiellement modifiée en 1977 avec la mise en service d'une première ligne de métro, puis, en 1987, d'une seconde, prolongée en 1992. Cette modification de l'offre s'est accompagnée d'un accroissement de la fréquentation dans les années 80.

En 2003, le réseau géré par la RTM couvre non seulement la commune de Marseille, mais aussi, au sein de la communauté urbaine, Plan de Cuques, Allauch, et depuis 2003 Septèmes-les-Vallons, et, par convention avec le département, Aubagne et La Penne sur Huveaune ; il dessert ainsi 886 690 habitants.

Le réseau comporte à cette date alors deux lignes de métro d'une longueur de 19 km, sur lesquelles peuvent circuler 144 voitures, une ligne de tramway de 3 km, avec 19 voitures, et 77 lignes d'autobus/trolleybus, d'une longueur de 664 km, pour 599 voitures.

Ces différents modes de transport ont permis en 2003 de parcourir 23,93 millions de kilomètres, dont 2,42 sur le réseau ferré (métro et tramway) et d'effectuer 140 millions de voyages, dont 62,8 millions sur le réseau ferré.

### 1.3.2. Les perspectives et le plan de déplacements urbains (PDU)

Les grandes orientations en matière de transport doivent désormais s'inscrire dans le cadre d'un PDU.

La réalisation d'un PDU, dont le principe était posé par la LOTI, a été rendu obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dans un délai repoussé par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, au 30 juin 2000.

L'article 28-2 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs confie l'élaboration ou la révision du PDU à l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. A l'étude depuis 1997, le projet de plan, arrêté par délibération du conseil municipal de Marseille le 20 décembre 1999 après une phase de concertation, a été soumis à enquête publique du 7 juin au 7 juillet 2000, avant d'être approuvé par le conseil municipal le 27 novembre 2000.

Le plan était applicable pour cinq ans et devait à ce terme faire l'objet d'une évaluation et d'une éventuelle révision.

Cette révision est menée dans un cadre nouveau, en raison, d'une part, du transfert de la compétence transport à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole à compter du 31 décembre 2000, d'autre part, de la nécessaire adaptation dans un délai de trois ans, du plan de déplacements urbains aux dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). En outre, en cas d'extension d'un périmètre de transports urbains, ce qui résulte de la création de la communauté urbaine, le plan de déplacements urbains approuvé continue de produire ses effets sur le périmètre antérieur ; l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains est tenue d'élaborer un plan de déplacements urbains dans un délai de trois ans à compter de la modification de périmètre (article 28-2-2 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs).

Le projet de PDU communautaire, qui actualise et prolonge les dispositions du PDU de la commune de Marseille, a été adopté le 17 décembre 2004 par le conseil de communauté MPM, son approbation finale devant intervenir, selon l'autorité organisatrice, au dernier trimestre 2005".

Le contenu du PDU de la ville de Marseille, applicable depuis 2000 sur l'ancien périmètre de transport, et prochainement celui du PDU communautaire, se placent dans le cadre de la loi

modifiée du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Le plan de déplacements urbains doit ainsi définir les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement dans le périmètre ; il doit porter sur l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ; il doit porter également sur l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement, le transport et la livraison des marchandises, l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage, et enfin la mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes.

Le PDU de Marseille vise notamment dans ce but à réduire la circulation automobile de transit en centre ville, à réguler le stationnement dans le souci de rétablir la fluidité du trafic et de favoriser l'usage des transports en commun, et à favoriser le développement des transports en site propre, non seulement pour les bus, mais surtout pour le réseau ferré, par une prolongation des lignes de métro existantes (de la Timone à La Fourragère pour la ligne 1 et de Dromel à Saint- Loup pour la ligne 2) et par la construction de trois lignes de tramway, l'ensemble de ces mesures représentant un investissement global estimé à plus de 3,3 milliards d'euros pour la période 2000-2015.

Les orientations du plan de déplacements communautaire reprennent ces orientations propres à la ville de Marseille, en prévoyant le doublement du nombre de kilomètres de transport en commun en site propre, en développant les dessertes ferroviaires et en assurant leur interconnexion avec les réseaux urbains, et en prenant en compte l'existence de bassins de déplacements à l'échelle de la communauté.

## 2. Les rapports entre l'autorité organisatrice et la RTM

### 2.1. Les rapports fonctionnels

Les relations fonctionnelles de l'autorité organisatrice avec sa régie sont établies sur la base du règlement intérieur, qui a valeur de statuts, et d'un cahier des charges annexé. La mission générale ainsi confiée à la RTM n'est pas accompagnée d'une définition des objectifs et des moyens permettant à l'entreprise d'établir un projet de développement cohérent avec les contraintes propres à l'autorité organisatrice.

#### 2.1.1. L'insuffisante définition des missions confiées à la RTM

L'article 3 du règlement intérieur confie à la RTM "dans le cadre du périmètre de transports urbains de l'autorité organisatrice", l'exploitation de l'ensemble des services terrestres de

transports urbains de voyageurs, l'exercice d'autres activités de transport (services spéciaux, scolaires, à la demande...) et des prestations d'accès à la ville, complémentaires au transport, comme la gestion de parcs de stationnement.

Cette mission est précisée par un cahier des charges annexé, qui, conformément aux dispositions du décret de 1985, fixe les obligations de la régie à l'égard des usagers et des tiers et qui, selon le règlement intérieur, définit les services (terrestres de transport urbain de voyageurs) et les principes de leur exploitation. Le cahier des charges fixe ainsi les lignes exploitées, le nombre d'allers et retours et la fréquence sur ces lignes, les tarifs ainsi que les réductions et gratuités ; il comporte également le règlement public d'exploitation et les modalités d'information du public. Mais les obligations imposées à la RTM restent vagues, comme celle d'assurer le transport des voyageurs "dans les meilleures conditions de confort, de propreté, de sécurité, de rapidité" et de "disposer à tout moment du matériel roulant permettant d'assurer normalement les services prévus et s'efforcer d'offrir un nombre de places suffisant" (article 6).

La fixation par le cahier des charges des caractéristiques du service public et des tarifs devrait être complétée par la définition d'objectifs quantitatifs, qualitatifs et financiers précis fixés par l'autorité organisatrice, et sur lesquels s'engageraient tant la régie, chargée de les mettre en oeuvre, que l'autorité organisatrice, chargée d'en assurer le financement.

Or, malgré l'affirmation dans le préambule du règlement intérieur, dans sa version de 1996, d'"d'une "clarification des relations entre la ville et la RATVM (sic) en définissant avec plus de précisions les droits et obligations réciproques des deux partenaires à la fois sur le plan technique, économique et financier """, et l'annonce, dans l'article 19, que "les relations juridiques, administratives et financières entre la régie d'une part, l'autorité organisatrice et des autres parties contractantes d'autre part, feront l'objet, en tant que de besoin, de procédures concertées qui définiront notamment, en application des principes posés par le règlement intérieur, les rapports entre les parties, les flux et supports d'information correspondants", force est de constater que les relations entre l'autorité organisatrice et la régie ne sont toujours pas clairement établies sur une base contractuelle.

Dans les faits, elles ne le sont que pour des activités ponctuelles et accessoires à l'exploitation du réseau, sur la base du même article 3 du règlement intérieur. Ainsi, une convention, rendue exécutoire le 9 octobre 2002, pour la maîtrise d'ouvrage relative à l'extension des réseaux de métro et de tramway, a été passée entre la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et la RTM.

La chambre des comptes prend acte de l'engagement, encore partiel, pris par l'autorité organisatrice et la RTM, selon lequel les parties envisagent d'établir une convention qui préciserait les droits et obligations des deux parties, notamment sur les sujets suivants :

- Le contenu et les modalités d'approbation d'un contrat pluriannuel fixant à la RTM ses objectifs

(quantitatifs et qualitatifs), et les moyens correspondants (fonctionnement et investissement),

-Le budget de fonctionnement : planning et modalités de fixation des budgets annuels de fonctionnement, modalités de financement, décisions modificatives,

- Les investissements : modèles de fixation du programme annuel, financement,

- Le régime des biens gérés par la RTM : biens affectés, biens propres, modalités d'affectation et de retour des biens à MPM,

- La trésorerie : plan de trésorerie, modalités et délais de présentation des appels de fonds,

- L'évolution des dessertes / du cahier des charges : modalités et financement,

- Les questions soumises à l'accord préalable de MPM : liste de ces sujets, et modalités de prise de décision,

- Les instances de coordination au niveau direction.

.

#### 2.1.2. L'absence de contractualisation des objectifs à moyen terme

La nécessité de définir des objectifs à moyen terme est également affirmée par l'article 12 du règlement intérieur : "l'autorité organisatrice définit avec la participation technique de la régie, ses orientations générales concernant l'évolution à moyen terme des transports en commun..."

Malgré cette disposition, la RTM a été peu associée à la définition des orientations de l'autorité organisatrice, notamment lors de l'élaboration du plan de déplacements urbains.

Ces orientations générales, définies par l'autorité organisatrice avec le concours de la régie, devaient conduire cette dernière, selon le même article 12 du règlement intérieur, à " établir, à partir de ces orientations, son plan d'entreprise exprimant en particulier les opérations à conduire pour leur mise en ouvre pendant la période considérée ".

La chambre constate que l'élaboration d'objectifs à moyen terme n'a pas été menée à bien par l'autorité organisatrice et qu'aucun plan d'entreprise n'a été arrêté avec la RTM.

En effet, fin 1998, la régie élaborait un projet de plan quinquennal pour la période 1999-2003, qui devait permettre à la ville d'affirmer la priorité donnée aux transports en commun, l'engager sur sa contribution financière, améliorer l'offre et abaisser les tarifs. Ce projet sur les investissements n'a pas été approuvé, la ville se consacrant dès 1999 à la mise en place de la communauté urbaine.

Cette absence d'accord sur des objectifs à moyen terme, se retrouve aussi dans la programmation des investissements. Le programme de renouvellement et d'investissement 1997-2001 élaboré par la RTM, refondu dans le projet de plan quinquennal 1999-2003, n'a pas non plus été adopté par la ville. La politique d'investissement semble dès lors se réduire à des négociations annuelles, prévues par l'article 12 du règlement intérieur de la RTM qui prévoit que " chaque année, la régie arrête avec l'autorité organisatrice la liste des biens à acquérir et à réformer conformément aux règles de gestion et aux modalités de financement " dans le cadre de la préparation du budget, sans que les contraintes financières des deux parties leur permettent de s'accorder sur une programmation pluriannuelle.

La RTM a toutefois préparé un projet d'entreprise pour la période 2004-2007 qui pourrait servir de base à la négociation d'un contrat fixant les objectifs et les moyens pour plusieurs années. La communauté urbaine et la régie, reconnaissent d'ailleurs qu'un cadrage pluriannuel est nécessaire pour piloter toute évolution durable et en profondeur de la RTM.

2.1.3. Les contraintes budgétaires de l'autorité organisatrice sont déterminantes dans la définition du cadre d'activité de la RTM

L'incapacité de la RTM à s'accorder avec l'autorité organisatrice sur des objectifs de moyen terme, s'accompagne d'un examen détaillé et critique des demandes de contributions présentées annuellement par la régie, la ville réduisant ainsi de 4,1 % en moyenne les demandes initiales de cette dernière sur la période 1996-2000.

Ces réductions auraient dû s'inscrire dans le cadre d'un plan de redressement de la régie, initié en 1996 et confié à un groupe de travail mixte. Or, en l'état actuel des informations obtenues par la chambre auprès de l'autorité organisatrice, ce groupe de travail ne semble pas avoir établi des objectifs pluriannuels ; les réductions faites tiennent probablement plus compte des contraintes budgétaires des autorités organisatrices successives que des besoins réels de la RTM.

La préparation du budget de l'établissement n'obéit pas aux prescriptions de l'article 13 du règlement intérieur de la RTM, qui définit une procédure d'élaboration budgétaire devant permettre notamment de fixer le montant de la participation de l'autorité organisatrice. Selon cet article, celle-ci doit préciser, avant le 30 septembre, ses orientations de base, à partir desquelles la régie procède aux études du budget de l'exercice à venir et évalue le montant de la contribution financière de l'autorité organisatrice ; son montant doit être communiqué par cette dernière le 30 novembre au plus tard, pour permettre l'adoption du budget en équilibre de la RTM, par son conseil d'administration, avant le 31 décembre. Le calendrier budgétaire ainsi fixé n'est pas respecté. Depuis l'exercice 2002, la RTM ne vote plus son budget avant le 31 décembre, mais près de la date limite légale du 31 mars, soit le 29 mars 2002, le 31 mars 2003 et le 31 mars 2004, en même temps que, voire après, celui de Marseille Provence Métropole qui avait adopté en 2002, son budget, le 15 mars. Si cette procédure permet à la RTM de connaître, lorsqu'elle vote

son budget, le montant de la subvention accordée par l'autorité organisatrice, ce montant ne résulte ni d'une programmation conjointe des investissements ni d'une prise en compte de la totalité des charges d'amortissements inscrites à son budget par la régie.

## 2.2. Les rapports financiers

L'équilibre financier de la régie est assuré par une contribution de l'autorité organisatrice, enregistrée par la RTM comme recette en section d'exploitation, qui doit lui permettre de dégager les ressources nécessaires pour l'amortissement des biens acquis par elle ou qui lui sont affectés, et au financement des investissements.

### 2.2.1. Les modalités de financement de l'exploitation

#### 2.2.1.1. Les principes applicables à la contribution de l'autorité organisatrice

Les budgets des services publics à caractère industriel et commercial exploités en régie ou affermés et concédés doivent être normalement équilibrés en recettes et en dépenses, sans contribution de la collectivité de rattachement.

Ce principe étant posé, l'activité transports bénéficie d'un régime dérogatoire fixé par l'article 7 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, qui dispose que "...le financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect."

Cette dérogation légale spécifique aux transports de personnes rend inutiles certains éléments de l'article 17 du règlement intérieur de la RTM, en particulier, " Les résultats de chaque exercice donnent lieu, en cas de déficit, si nécessaire, à contribution financière complémentaire de l'autorité organisatrice en raison des contraintes de fonctionnement du service public de transport ou en raison d'investissements d'une importance particulière ", phrase qui justifie la contribution de l'autorité organisatrice par une formulation calquée sur les dérogations générales apportées à l'interdiction de prise en charge des dépenses des services publics à caractère industriel ou commercial énoncées à l'article L. 2224-2 du CGCT.

Cette subvention d'équilibre n'est d'ailleurs pas la seule composante des contributions de l'autorité au financement du service, puisque l'article 15 du règlement intérieur de la RTM dispose que "la contribution des différentes autorités organisatrices peut être composée de sommes versées en application de conventions et facturées par la régie (et) de sommes correspondant à une éventuelle contribution au fonctionnement du réseau", ce dernier terme renvoyant à la subvention d'équilibre.

### 2.2.1.2. La discordance entre les inscriptions budgétaires de la RTM et de l'autorité organisatrice.

L'article 17 du règlement intérieur ne définit pas les modalités d'établissement de cette "contribution complémentaire", puisqu'il l'assortit d'une double condition de déficit et de nécessité, sans indiquer les conditions de fixation de son montant. La contribution ne serait ainsi pas nécessairement du niveau du déficit, ni même obligatoire.

Cette ambiguïté a conduit à une discordance d'écritures budgétaires entre la RTM et la ville, la RTM inscrivant à son budget une subvention de l'autorité organisatrice supérieure à celle inscrite au budget de cette dernière.

En effet la RTM, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M 43 et aux dispositions de l'article 12 de son règlement intérieur, est tenue de pratiquer sur ses biens propres et sur les biens qui lui sont affectés des amortissements qui, constituant une charge d'exploitation, obèrent son résultat et accroissent influent sur le montant de la contribution de l'autorité organisatrice nécessaire à son équilibre.

La RTM, qui a pratiqué ces amortissements dès avant l'entrée en vigueur de l'instruction précitée, a adopté et pratiqué des rythmes d'amortissement se situant à la limite supérieure fixée par cette instruction, soit 15 ans pour les autobus, 20 ans pour les trolleybus, 30 pour les trains et tramways, 35 ans pour les gares ferroviaires et routières et à 60 ans pour les souterrains de métro.

Ce rythme d'amortissement comptable, fixé par l'instruction M 43, conformément à l'article R. 2221-39 du CGCT, selon "les durées d'usage applicables aux entreprises commerciales du même secteur d'activité", a été apprécié par l'autorité organisatrice comme excédant les nécessités techniques de renouvellement. Cette position constante était clairement exprimée dans la délibération par laquelle le conseil municipal de Marseille, le 29 avril 1994, avait approuvé l'établissement d'une convention avec la RTM : "La valeur considérable des biens affectés par la ville à l'exploitation (pour l'essentiel le métro) a conduit la RTM à inscrire en charges d'exploitation des dotations importantes qui sont des mouvements non monétaires. Or, du fait du caractère récent de ces immobilisations, les dépenses effectives de grosses réparations ou de renouvellement sont au cours de ces premières années relativement peu importantes. Dans ces conditions, la ville a été amenée dans le cadre d'une gestion rigoureuse de sa trésorerie à ne verser réellement à la RTM que les fonds strictement nécessaires à l'ensemble de ses dépenses...". Dix ans après cette délibération, et dix-neuf ans après la mise à disposition du métro, la même attitude prévaut.

La RTM inscrit donc à son budget une contribution de l'autorité organisatrice excédant celle que cette dernière lui verse effectivement, la différence correspondant à une part "différée" des amortissements pratiqués par la RTM mais non pris en compte par la ville dans sa subvention d'équilibre. La section d'investissement, alimentée par les amortissements, constatait chaque

année une charge correspondant à cette part différée, constituant ce que la RTM considérait comme une créance sur autorité organisatrice.

Cette créance atteignait près de 609 millions de francs en 1992, lorsque la chambre constata que cette créance, inscrite au bilan de la RTM, n'avait pas son pendant dans les comptes de la ville, et que les écritures passées par la RTM ne pouvaient être considérées comme fondées.

#### 2.2.1.3. "L'apurement" de la "créance sur autorité organisatrice"

A la suite des observations de la chambre, la ville de Marseille a reconnu en 1994 la réalité de la créance de la RTM à son encontre, tout en affirmant sa "non exigibilité immédiate", puis procédé à des apurements de cette créance avant le transfert de ses droits et obligations à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole. Depuis, cette dernière, aujourd'hui, ne reconnaît pas l'existence d'une de cette dette telle qu'elle résulte de l'inscription comptable par la RTM vis-à-vis de la RTM..

Par convention du 31 mai 1994 (approuvée par délibération du 29 avril 1994 du conseil municipal), la ville de Marseille avait en effet reconnu la réalité de sa dette à l'égard de la RTM pour les exercices 1985 à 1992, à hauteur de 609 MF, et défini les conditions futures de prise en compte des sommes nécessaires au renouvellement des équipements, à savoir le versement des sommes nécessaires seulement lors du renouvellement effectif des biens : "La RTM est dans l'obligation de constater en produits une subvention d'équilibre correspondant à la comptabilisation d'une annuité d'amortissement déterminée suivant des critères précis. Cette subvention est notamment supérieure aux besoins réels immédiats de financement des biens de la régie en raison du décalage existant entre la comptabilisation annuelle des amortissements et les besoins de financement qui n'interviendront qu'au moment du renouvellement des matériels.

La ville, par voie de conséquence, ne versera que partiellement les sommes en cause. Mais le moment venu du renouvellement des biens affectés, la ville, en tant qu'autorité organisatrice, assumera ses engagements financiers avec éventuellement les concours d'autres collectivités locales. Corrélativement les montants différés des contributions annuelles feront l'objet d'une constatation de créance dans la comptabilité de la RTM et d'une dette à moyen et long terme dans la comptabilité de la ville de Marseille..."

C'est à ce dernier point que répond l'article 12 du règlement intérieur de la RTM qui indique que "...les opérations comptables relatives à la constatation de ces amortissements et à leur incidence dans les relations financières avec l'autorité organisatrice font l'objet d'un suivi particulier dans la comptabilité de la régie..."

La créance envers la ville ne faisait dès lors qu'augmenter.; La ville n'a versé effectivement que 151 millions de francs en 1996, correspondant à la " part appelée non versée " des trois derniers exercices, avant de procéder en 2000, juste avant le transfert de compétences à la communauté

urbaine, à un apurement complet et complexe de sa dette. A cette occasion, La ville a en effet transféré, en écritures, à la RTM les subventions qu'elle-même avait reçues pour la construction du métro sur la base de délibérations concordantes de la RTM (le 14 décembre 2000) et de la ville (le 22 décembre 2000). Ce transfert n'a pas donné lieu à versement de fonds, contrairement à l'apurement de 1996, et a donc été effectué par des " opérations d'ordre ", pour un montant de 1,3 milliard de francs, consistant en fait en une transformation au passif de la régie d'une partie de la dotation comptabilisée au compte 102 (valeur des biens affectés), en subvention au compte 131. La dette de la ville a été éteinte en écritures à la suite de ces opérations.

Ces opérations comptables " d'ordre " n'ont été acceptées que de manière conditionnelle par la chambre des comptes dans un avis budgétaire du 2 juillet 2004 ("la chambre sera donc attentive à ce qu'une régularisation intervienne dans les meilleurs délais permettant la mise en place de relations contractuelles non équivoques, transparentes et équilibrées entre la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et la RTM").

La chambre des comptes ne peut aujourd'hui que regretter que la nouvelle convention appelée de ses vœux n'ait pas encore été signée.

Si la ville a pu ainsi s'exonérer de couvrir financièrement par des mouvements financiers la totalité des amortissements de la RTM, la communauté urbaine s'est trouvée placée dans une situation similaire à celle supportée, jusqu'en 2000 par la ville, puisque la RTM continua à inscrire comme précédemment une créance sur autorité organisatrice à hauteur des amortissements non couverts par la subvention d'équilibre. Marseille Provence Métropole, qui doit être considérée comme substituée à la ville, ne reconnaît pas le mécanisme de cette dette, toujours comptabilisée par la RTM en application de la convention de 1994 et dont le montant cumulé, à l'égard de MPM et de la ville, s'élevait à la fin de l'année 2003 à 84,9 millions d'euros dans ses propres écritures, en application de la convention de 1994 (le montant cumulé depuis l'apurement précédent s'élevait à 84,9 millions d'euros HT en 2003).

La subvention d'équilibre a été fixée par Marseille Provence Métropole à 116 millions d'euros TTC en 2004 (sans qu'il ait été fait référence dans la délibération budgétaire à la convention de 1994), subvention comprenant notamment 17,3 millions d'euros HT au titre des compensations tarifaires et 6 millions d'euros d'amortissements, ignorant les 28,4 millions d'euros correspondant à la part non versée des amortissements inscrite par la RTM. ce dernier montant ne permettant pas de couvrir le montant total annuel de 34,4 millions d'euros d'amortissements à inscrire comptablement par la RTM.

Saisie de l'absence d'équilibre réel du budget de la RTM, la chambre, dans son avis du 2 juillet 2004, a toutefois considéré qu'il existait pour 2004 un consensus implicite pour ne pas appliquer la convention de 1994, la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet s'inscrivant dans un contexte marqué par l'urgence et la nécessité de trouver une solution budgétaire et comptable qui ne remette pas en cause le budget de l'autorité organisatrice,. Elle précisait tout en

précisant que "dans le cas où une nouvelle convention, précisant les droits et obligations respectifs de chacune des parties, ne serait pas signée dans les semaines à venir, la chambre pourrait être conduite à s'en tenir à l'application de la convention dès lors que celle-ci n'a pas fait l'objet d'une abrogation explicite et dans les formes."

Ainsi, faute de disposer d'une telle convention, la chambre, si elle était saisie dans le cadre des dispositions de l'article L 1612-15 du CGCT relatives à l'inscription des dépenses obligatoires, pourrait être amenée à faire application de la convention de 1994.

De toute manière, la contractualisation du mode de fixation de la contribution de l'autorité organisatrice, assise à la fois sur les exigences comptables et sur une planification des investissements, est en effet indispensable, alors que le programme de renouvellement du réseau ferré entre en phase de réalisation.

Ainsi, faute de disposer d'une telle convention, la chambre, si elle était saisie dans le cadre des dispositions de l'article L 1612-15 du CGCT relatives à l'inscription des dépenses obligatoires, pourrait être amenée à faire application de la convention de 1994.

#### 2.2.2. L'incidence de ces divergences sur les investissements

L'article 12 du règlement intérieur de la RTM indique que les biens meubles et immeubles dont dispose la régie pour assurer ses différentes missions proviennent soit d'une remise par l'autorité organisatrice ou d'autres parties contractantes, en pleine propriété ou suivant le régime de l'affectation, soit d'une acquisition par la régie, pour son compte ou pour le compte de l'autorité organisatrice ou d'autres parties contractantes, sur fonds provenant de l'autofinancement, d'emprunts, de subventions d'équipement ou de dotations en capital.

Les biens dont dispose la régie pour assurer l'exploitation peuvent donc être soit des biens propres de la régie, remis par l'autorité organisatrice ou acquis par la RTM, soit des biens affectés.

##### 2.2.2.1. Les biens affectés

Les biens affectés par la ville représentent une valeur brute de 4148 millions de francs (632,36 millions d'euros), soit 78,4 % des immobilisations corporelles inscrites au compte 21 " immobilisations ", auquel ont été imputés indifféremment les biens propres et les biens affectés. La ville de Marseille ayant elle-même jusqu'en 2000 comptabilisé ces biens comme immobilisations propres, d'ailleurs à tort au compte 23 " immobilisations en cours ", ces immobilisations figuraient ainsi curieusement comme biens propres à la fois au bilan de la ville et à celui de la RTM.

Ces biens affectés concernent le métro (pour 561 millions d'euros), dont l'affectation résulte pour

l'essentiel d'une délibération du conseil municipal de Marseille du 29 novembre 1993, alors que l'affectation était effective dès la mise en service, les dépôts (pour 25 millions d'euros), le siège (4,3 millions d'euros), les matériels roulants du tramway (7,9 millions d'euros) et autobus (29,2 millions d'euros), ainsi que divers équipements et matériels (4,6 millions d'euros).

L'affectation de ces biens a donné lieu à une imputation erronée dans les comptes de la RTM, tant à l'actif, les biens étant imputés au compte des immobilisations corporelles considérées comme biens propres (compte 21) , comme s'il s'agissait d'une régie dotée de la seule autonomie financière, et non au compte des immobilisations reçues en affectation (compte 22), qu'au passif, la contrepartie des biens affectés étant inscrite au compte dotations (compte 10) au lieu du compte droit de l'affectant (compte 229). Cependant, dans le compte financier 2003, elle a procédé à la rectification de l'écriture erronée.

Cette erreur d'imputation s'est accompagnée de l'absence de transfert des emprunts souscrits par la ville pour le financement de ces immobilisations affectées, qui représentaient à l'origine 289 millions d'euros et dont le capital restant dû s'élevait à plus de 243 millions d'euros au 31 décembre 2000. La, que la ville les a conservés alors qu'elle aurait pu les transférer à la RTM, ce qui aurait dû conduire à constater une réduction de ce montant du compte 229 précité.

L'inscription en dotation de la contrepartie des biens affectés ne justifie d'ailleurs pas davantage l'absence de transfert des emprunts, l'article R. 2221-13 du code général des collectivités territoriales disposant que " la dotation initiale de la régie représente la contrepartie des créances ainsi que des apports en nature ou en espèces effectués par la collectivité locale de rattachement, déduction faite des dettes ayant grevé leur acquisition, lesquelles sont mises à la charge de la régie ".

La chambre des comptes prend acte de la volonté exprimée par l'autorité organisatrice de transférer à MPMMPM de reprendre dans ses comptes, à la suite de sa création en 2001, ces emprunts souscrits par la ville de Marseille, mettant ainsi fin à leur inscription " hors budget " dans les comptes 2005 de MPMLa communauté urbaine, comme l'indique à la chambre l'autorité organisatrice, inscription au demeurant contraire au principe de sincérité budgétaire quelles que soient les créances.

#### 2.2.2.2. Le financement des investissements par la RTM

L'article 12 du règlement intérieur dispose que "pour les biens acquis par elle, transférés en toute propriété ou affectés, la régie assure, sauf autres dispositions expressément prévues, le bon entretien, l'amortissement, la réforme et le renouvellement suivant les modalités pratiques définies en accord avec l'autorité organisatrice", avec qui la RTM, chaque année, "arrête la liste des biens à acquérir et à réformer" dans le cadre des orientations de l'autorité organisatrice et de sa contribution financière annuelle.

Ces dispositions conduisent effectivement la RTM à constater des amortissements, pour un

montant de 462 millions d'euros au bilan au 31 décembre 2002, dans les conditions décrites précédemment. Ces amortissements, qui constituent le financement essentiel de la section d'investissement de la RTM, ne lui ont toutefois pas permis de dégager des ressources effectivement disponibles pour le renouvellement ou l'acquisition de biens, puisque la section d'investissement les a employés pour une part importante à alimenter la créance sur autorité organisatrice, elle-même annulée par l'affectation des subventions du métro, en 2000, mais en voie de reconstitution depuis, en l'absence de versement à la hauteur nécessitée par l'équilibre.

Par delà le renouvellement des biens affectés, la RTM a été conduite à engager en propre des projets lourds tendant à l'amélioration des réseaux, dont le financement n'a été que très partiellement couvert par l'autorité organisatrice. Il en va ainsi notamment du système Réseau Liberté et du projet LOREIV.

Le système Réseau Liberté permet d'utiliser l'ensemble du réseau avec une validation par carte magnétique en remplacement des différents titres utilisés précédemment. Lancé en 1990, le projet n'a pu être mis en service qu'en juin 1996. L'opération a coûté 47,3 millions d'euros, financée pour 36,8 millions d'euros par des emprunts souscrits par la RTM (répercutés dans le besoin de subvention d'équilibre) et 10,6 millions d'euros de contributions de la ville. La fiabilité du système, comme on le verra plus loin, reste sujette à interrogation en regard des difficultés d'enregistrement des recettes (cf. infra 3).

Lancé en 1998, le projet LOREIV (localisation radio exploitation et information voyageurs) est un projet de localisation des mobiles avec amélioration de la liaison radio, dans un objectif de sécurité. La ville de Marseille en a approuvé en octobre 2000 le lancement et le financement. Après un appel d'offres infructueux, le marché a été attribué en septembre 2000 pour un investissement prévu de 89 millions de francs sur cinq ans à compter d'octobre 2001. Le projet a été suspendu par la RTM en juin 2002 pour reprendre en décembre 2002, la partie radio étant en phase de généralisation. Selon les informations délivrées données par l'autorité organisatrice et par la RTM, seraient mises en service en 2005 les autres fonctionnalités qui devraient notamment permettre de mieux connaître les temps de parcours, et concourir ainsi à l'amélioration des ratios de production.

#### 2.2.2.3. Des besoins d'investissements croissants

L'incapacité de la RTM à dégager des ressources disponibles, l'autorité organisatrice fixant sa contribution globale financière à l'équilibre du budget de la RTM en ne prenant en compte qu'une part des amortissements constatés par la régie, alors que le budget de cette dernière est équilibré par la totalité de ceux-ci. De ce fait, la RTM a été conduite, cet état de fait a conduit cette dernière, la RTM, faute de ressources réellement disponibles, d'une part, à réaliser des investissements inférieurs à la fois au niveau de ses amortissements et de ses prévisions, d'autre part, à emprunter.

L'absence de programmation concertée des investissements, soulignée précédemment, a conduit ainsi à un niveau d'acquisitions de bus inférieur aux prévisions du programme quinquennal 1997-2001, qui n'ont été que partiellement réalisées (188 bus acquis pour 270 prévus) ; de même le plan prévisionnel d'investissement 1999-2003 tablait sur des crédits de renouvellement de bus de 253,1 millions de francs (38,58 millions d'euros) de 1999 à 2002 alors que les réalisations ne se sont élevées qu'à 216,8 millions de francs (33,05 millions d'euros).

Ce rythme d'investissement ne permet pas à la régie d'atteindre l'objectif qu'elle s'était fixé en 1996 de réduire l'ancienneté de son parc d'autobus, dont l'âge moyen était alors supérieur à 11 ans et qu'elle voulait ramener à 7,5 ans (âge moyen constaté sur les réseaux), avec l'objectif de mettre les bus à la réforme à 15 ans, tout en offrant aux Marseillais un confort accru pour augmenter l'attractivité de l'offre de transport (généralisation du plancher surbaissé et de la climatisation à partir de 1998, accessibilité aux personnes en fauteuil roulant à partir de 2000, réduction très forte de la pollution). Les investissements réalisés (aucune acquisition en 1997 et 1999 notamment) n'ont pas traduit cet objectif dans les faits. En conséquence, l'âge moyen des bus, même réduit de 10,9 ans en 1998 à 10,4 en 2002, est resté élevé. La chambre constate qu'en 2002, 159 bus avaient plus de 15 ans, et étaient donc "en retard de réforme" selon l'objectif de la RTM, et que 248 bus avaient plus de 12 ans. Selon MPM et la RTM, la réforme programmée d'ici 2010 de tous les bus acquis avant 1990, devrait conduire à cette date à un âge moyen du parc de l'ordre de 8 ans.

L'effort à accomplir en matière de renouvellement des autobus est indispensable et doit donc être poursuivi. Il l'est sur un rythme modeste puisque l'âge moyen aurait été abaissé à 10,2 ans en 2003 puis à 10 en 2004. Ce rattrapage va devoir s'effectuer alors qu'est planifié un programme lourd de renouvellement du réseau ferré, mis en oeuvre depuis 2002 et qui doit se prolonger sur les 4 ans à venir, en raison de la nécessité de la mise aux normes du métro avant la mise en place de ses prolongements ; une autorisation d'engagement de dépenses de 22,4 millions d'euros avait été inscrite au budget 2004, notamment pour la rénovation des escaliers mécaniques, des systèmes embarqués de signalisation mais aussi pour des éléments mettant en cause la sécurité, comme la sécurité incendie ou la réparation de fissures sur certaines voitures. Selon MPM et la RTM, l'effort de renouvellement du réseau ferré serait déjà bien engagé, le renouvellement de tous les escaliers mécaniques de la ligne 1 serait terminé, de même que la réparation des fissures sur les voitures de la série B.

La ville de Marseille avait considéré en 1994 que l'âge du métro ne justifiait pas de porter la subvention d'équilibre au montant des amortissements constatés par la RTM ; 10 ans après, les nécessités de renouvellement apparaissent, alors que la RTM, qui n'a pu obtenir la couverture de ses amortissements, n'a pas constitué de réserves à cette fin et a même dû s'endetter pour faire face à ses dépenses d'investissement pourtant réduites.

2.2.2.4. La RTM a été contrainte de s'endetter lourdement est endettée lourdement

Le tableau (cfcf. annexe 1) indique le montant des investissements réalisés par la RTM, le montant des amortissements pratiqués par elle, la part de ces amortissements prise en compte par l'autorité organisatrice et le montant que la RTM a dû emprunter.

Sur la période 1997/2002, le montant des investissements réels de la RTM est inférieur d'un peu plus d'un tiers aux amortissements comptables, ce qui ne signifie pas que ces derniers soient surévalués, mais que le volume des investissements a été limité par le montant en fonction notamment du financement effectivement obtenu de l'autorité organisatrice.

La part assumée par l'autorité organisatrice est quant à elle inférieure au tiers des investissements, ce qui conduit la RTM à emprunter, aussi la RTM doit-elle emprunter. La dette (à plus d'un an) de la RTM est ainsi passée de 49,1 millions d'euros en 1993 à 85,2 millions d'euros en 2002, la charge des emprunts étant répercutée sur l'autorité organisatrice par le mécanisme de la subvention d'équilibre.

La ville de Marseille s'était engagée par la convention de 1994 à assurer, le moment venu, le financement des investissements nécessaires à l'exploitation du réseau. Cet engagement pouvait pallier alliant l'absence de prise en compte de la totalité des amortissements dans le calcul de la subvention annuelle. L'apurement de la créance sur la ville de Marseille, précédemment décrite, a dégagé la ville de son engagement financier sans qu'elle ait eu à assumer par ailleurs le financement des investissements, privant ainsi de tout effet, autre que comptable, la convention de 1994 à son égard. Alors qu'aux opérations de renouvellement vont s'ajouter les investissements liés au plan de déplacements urbains, il est désormais urgent pour la nouvelle autorité organisatrice et la régie d'en définir contractuellement les objectifs et les moyens de financement.

### 3. La performance du service

#### 3.1. L'activité du service

##### 3.1.1. L'offre de service

Le nombre de kilomètres de lignes a peu augmenté de 1993 à 2000, passant de 597 km à 629 km, soit une longueur faible en regard du périmètre de transport concerné (0,78 km de lignes/1000 habitants en 2000 contre 0,96 à Lyon et Toulouse, 1,04 à Lille) avant de progresser pour atteindre 686 km en 2003 sur 80 lignes (dont 19 km de lignes de métro).

Ce maillage modeste est compensé par la fréquence des dessertes, qui se traduit par un kilométrage parcouru par habitant (30,2 km/habitant en 2000) proche de la moyenne des réseaux des grandes agglomérations (30,9 km/habitant). Le nombre de kilomètres parcourus était de 23,93 millions de km en 2003 (dont 2,19 millions de km/rame métro) ; exprimé en millions de kilomètres voitures (à Marseille une rame équivalant à quatre voitures), le kilométrage parcouru ne progresse

plus, et s'est même stabilisé à un niveau légèrement inférieur à celui de 1993 (31,9) et 2002 (31,2).

Ces données chiffrées produites par la RTM semblent toutefois résulter d'une méthodologie d'évaluation contestable en ce qui concerne les autobus : ainsi, le nombre de kilomètres parcourus affiché par la RTM est de 21,38 millions de km en 2003 alors que seulement 19,86 millions de km ont été déclarés la même année au manufacturier de pneus. Si une partie de cet écart s'explique par des affrètements que fait la RTM (0,77 millions de km), l'autre partie provient de l'application d'une majoration artificielle de 3,78 % dont le nécessaire abandon conduira à constater une détérioration de tous les ratios de performance ou de coût faisant intervenir le kilométrage parcouru.

Le nombre de places-kilomètres offertes (PKO) est également stable à 3,21 milliards en 2000 et 3,167 milliards en 2003 (dont 32,5 % par le métro). Le nombre de places kilomètre par habitant était de 3 985 en 2000, ce qui plaçait le réseau marseillais à un niveau certes inférieur à celui de Lyon (5000), mais largement supérieur à celui de Toulouse (2408) et comparable à ceux de Lille (3538) et Bordeaux (3855).

Cette offre de service quantitativement satisfaisante, même sur un nombre réduit de lignes, est toutefois affectée par une vitesse d'exploitation des bus particulièrement faible. La vitesse d'exploitation correspond à la vitesse commerciale, offerte au client, à laquelle on ajoute les temps de battement improductifs. La vitesse d'exploitation du métro est ainsi de 24,2 km/h en 2002 pour une vitesse commerciale de 32,1 km/h. La vitesse commerciale des bus est en 2002 de 17,5 km/h mais leur vitesse d'exploitation n'est que de 12,9 km/heure, cette dernière vitesse s'étant encore réduite ces dernières années puisqu'elle était de 13,9 km/h en 1998, ce qui la situe à un niveau très faible avec 2 kilomètres/heure de moins que les bus des réseaux comparables (15,3 km/h pour les bus lyonnais en 2002, 15,2 km/h pour les bus lillois).

Ceci résulte à la fois des conditions de mise en œuvre du service par la RTM, de temps battements élevés aux terminus, mais aussi des contraintes subies par la régie, notamment des conditions de circulation en centre-ville et des dimensions réduites du réseau en site propre (47 kilomètres km dont 27 km de couloirs de bus en 2002). L'allègement de la plupart beaucoup de ces contraintes relève de l'autorité organisatrice, qui a prévu notamment d'améliorer la vitesse globale du service par le projet de développement du tramway, qui devrait porter, à l'échéance 2007, le nombre de kilomètres en site propre à 58 km, et qui plus globalement, projette notamment par sa politique de stationnement, d'améliorer les conditions de circulation en centre ville, ce qui devrait permettre de réduire les temps de battements élevés.

Cette faible vitesse d'exploitation a un impact financier non négligeable, non seulement sur la fréquentation mais aussi sur les coûts ; la RTM évalue elle-même à 4 millions d'euros par an la perte de 1km/h de vitesse.

### 3.1.2. La fréquentation

La fréquentation peut être mesurée par le nombre de voyages ou par le nombre de déplacements. Les voyages représentent l'ensemble des validations y compris les correspondances, les déplacements correspondant aux "primo-validations" payantes ou gratuites mais donnant lieu à facturation. Un déplacement peut donc correspondre à plusieurs voyages.

Le nombre de déplacements était évalué de façon empirique et surévalué jusqu'à la mise en place du système de billetterie "réseau liberté" en 1997. Depuis cette date, le début de cette période, qui inclut la grève des vigiles en 2002, ainsi que les fortes grèves de la RTM en 2001 et en 2003, le nombre de déplacements a globalement progressé, puisque il est passé de 78,2 millions en 1997 à 85,8 millions en 2000, et s'est stabilisé à ce niveau (85,4 millions en 2003). Selon les informations délivrées, tant par l'autorité organisatrice que par la RTM, le nombre de déplacements en 2004 (année sans perturbations significatives) aurait atteint 92 millions de déplacements (le rapport a été établi avant la grève de 2005).

Le nombre de voyages, dont 40 % sont effectués en métro (contre 53 % à Lyon), est passé de 129,4 millions en 1997 à 142,7 millions en 2000, pour diminuer légèrement à 139,9 millions en 2003. Le nombre de voyages par habitants du périmètre de transport urbain (PTU) qui était de 176,9 en 2000 et 169 en 2003, place Marseille en bonne position par rapport aux réseaux comparables, la moyenne nationale des réseaux de plus de 300 000 habitants se situant à 132,2 en 2000.

La fréquentation se traduit par une utilisation importante de l'offre de transport, comme en témoigne le niveau élevé du nombre de voyages par kilomètre voiture.

### 3.2. L'équilibre économique

Le présent rapport a souligné le caractère dérogatoire du financement du service public industriel et commercial du transport, qui peut "le cas échéant", faire appel, en plus du financement par l'utilisateur et les autres bénéficiaires du fonctionnement du service, à une contribution des collectivités publiques. Ces dispositions trouvent leur traduction dans le règlement intérieur de la régie, qui prévoit "en cas de déficit, si nécessaire" une contribution financière complémentaire de l'autorité organisatrice, "composée de sommes versées en application de conventions et facturées par la régie (et) de sommes correspondant à une éventuelle contribution au fonctionnement du réseau".

Toutefois, la possibilité légale de faire prendre en charge par l'autorité organisatrice une partie du coût du service ne saurait dispenser de rechercher, en fonction des objectifs fixés par cette autorité, la maîtrise des coûts et l'optimisation des recettes. Or, le service fonctionne à coût élevé et croissant alors que les recettes perçues auprès de l'utilisateur diminuent; la contribution de l'autorité organisatrice augmente dès lors chaque année sans que cela traduise nécessairement

une amélioration du réseau.

### 3.2.1. Le coût élevé

Les charges courantes d'exploitation (cf annexe 2) sont passées de 121,8 millions d'euros en 1993 à 169,8 millions d'euros en 2002, soit une progression de 39,4 %, qui s'accélère depuis 2000 (plus de 17% d'augmentation en 3 ans de 2000 à 2002).

Cet accroissement se produisant à offre de service et fréquentation stables voire en régression, les indicateurs de coût unitaire se dégradent considérablement.

Le coût kilométrique, qui représente le rapport entre les charges d'exploitation et les kilomètres parcourus, mesuré hors inflation, avait été abaissé de 19 % entre 1985 et 1992 ; il a augmenté depuis de 29,2 % (jusqu'en 2002), et de 18,6 % sur la seule période 1997-2002. Les gains de productivité réalisés de 1985 à 1992 ont été totalement absorbés à compter de 2001, date à laquelle le coût kilométrique redevient plus cher qu'en 1985.

Cette augmentation au cours des dernières années est constatée dans l'ensemble des réseaux (+ 17,4 % pour l'ensemble des réseaux de 1997 à 2002 et

+ 24 % pour ceux de plus de 300 000 habitants), mais elle est particulièrement sensible sur le réseau marseillais où le coût était, avec 6,99 euros en 2002 (chiffre CERTU), de 47 % supérieur par rapport à la moyenne des réseaux des villes de plus de 300 000 habitants (4,75 euros, et, pour ce qui est des réseaux avec métro, 5,53 euros à Lyon, 4,95 euros à Toulouse, 4,94 euros à Lille). A cet égard, même si les comparaisons ont leurs limites, la modification du mode de calcul en 2000 par l'UTP (passage du " km voiture " au " km rame " ), a entraîné une diminution identique des km parcourus par les réseaux de Marseille et de Lyon

(-27,4 % à Marseille et -26,7 % à Lyon), l'écart de performance entre les deux services n'en est donc pas altéré.

En outre, la chambre des comptes relève que l'autorité organisatrice et la RTM estiment que la différence de coût attribuable aux facteurs internes à l'entreprise (hors effet vitesse commerciale, structure du réseau) est de l'ordre de 10 % en 2002.

L'analyse sommaire des différents postes de dépenses permet de cerner l'origine de ces coûts élevés. Si les charges externes ont augmenté de 13,4 à 20 millions d'euros de 1999 à 2002 (+49 %) avec notamment une multiplication par 10 des frais de gardiennage et de surveillance (à 2,9 millions d'euros en 2002), l'évolution globale est forcément dépendante des charges de personnel qui représentent 72 % des charges d'exploitation.

Les charges de personnel ont augmenté de 40,9 % de 1993 à 2002, passant de 86,74 millions

d'euros à 122,24 millions d'euros, soit un peu plus que l'ensemble des charges d'exploitation (39,4 %). Cette augmentation s'explique, pour partie par l'augmentation des charges salariales, d'une part, à la suite de l'application du " protocole de 1996 " (fin du double statut, augmentation de coefficient de 200 à 210 pour les conducteurs), d'autre part, en raison du rattrapage des rémunérations par rapport aux autres réseaux de transport. La forte augmentation des charges de personnel résulte aussi de la progression de 17% de l'effectif total de la RTM ( porté à 3095 agents dont 1853 roulants en 2003).

A offre kilométrique stable et en retenant le mode de calcul le plus favorable pour le réseau de Marseille, l'évolution des ratios "nombre de km par agent roulant" et "nombre d'agents roulants rapporté au nombre de véhicules" montre une détérioration de la productivité de la RTM : En effet, le nombre de "km par agent roulant" est en 2000 plus faible à Marseille (16 691 km chiffre RTM) qu'à Lyon (18 864 km chiffre CERTU) et à Toulouse (19 631 km), la moyenne nationale étant de 20 411 km. Ce ratio se dégrade encore à Marseille en 2002 (15 961 km contre 18 045 km à Lyon) et 2003 (15 485 km), cet écart ne trouvant qu'une explication partielle dans la vitesse d'exploitation des autobus. De même le "nombre d'agents roulants rapporté au nombre de véhicules" est plus élevé à Marseille que dans les autres réseaux (2,17 agents roulants par véhicule en 2000 selon la RTM, pour une moyenne nationale des réseaux de plus de 300 000 habitants qui est de 1,85). Ce nombre est passé à Marseille à 2,33 en 2003 pour progresser encore à 2,36 en 2004.

Rapportées au nombre de déplacements ou de voyages, ces charges d'exploitation permettent de dégager le coût unitaire d'un voyage ou d'un déplacement, soit le niveau auquel devrait être fixé le "tarif équilibrant".

Le coût par voyage a augmenté de plus de 65 % entre 1992 et 2002, à 7,67 F (1,17 euros), et particulièrement entre 1993 et 1996 (+32 % en 3 ans) puis entre 2000 et 2002 (+15 % en deux ans). La croissance du coût d'un voyage concerne l'ensemble des réseaux, mais l'évolution du coût d'un voyage à Lyon au cours des dernières années est beaucoup plus favorable.

Le prix de revient d'un déplacement à Marseille atteint en 2002 les 2 euros ; ce tarif équilibrant est à mettre en regard des choix tarifaires (cf. infra).

### 3.2.2. La faiblesse des recettes commerciales

Les recettes commerciales au sens large de la RTM s'élevaient en 2002 à 95 millions d'euros contre 89 millions en 1993. Ces recettes, qui incluent les recettes publicitaires, les amendes pour infractions tarifaires et divers services spéciaux, comprennent au premier chef les recettes de billetterie (prix du transport payé par l'usager) qui n'en représentent toutefois en 2002 que 58,4 %. Une partie des déplacements est en effet prise en charge par les collectivités publiques dans le cadre des mesures sociales à hauteur de 17,7 % des recettes commerciales, et 15,4 % sous forme de compensations de réductions tarifaires.

Cette structure des recettes commerciales est marquée sur la période 1993 à 2002 par une diminution des recettes de billetterie et un accroissement des versements issus des collectivités publiques. Les recettes de billetterie ont en effet diminué en monnaie courante de 60,5 en 1993 à 55,5 millions d'euros en 2002, tandis que les mesures sociales augmentaient de 10,1 à 16,8 millions d'euros et que les compensations tarifaires passaient de 11,8 à 14,6 millions d'euros.

### Les mesures sociales

Les mesures sociales correspondent à des prises en charge du prix du billet à 100 % par les collectivités publiques, pour certaines catégories d'usagers. Elles concernent notamment les personnes âgées (+ 65 ans et non imposables) résidant à Marseille qui bénéficient d'un financement de 6,8 millions d'euros en 2002, la prise en charge depuis 1994 des déplacements des chômeurs avec un poids financier croissant fortement à compter de 1998 pour atteindre 5,2 millions d'euros en 2002, ainsi que 3,9 millions d'euros en 2002 de gratuité des transports sur le réseau RTM interne à la commune de Marseille qui est accordée aux bénéficiaires du RMI titulaires d'un contrat d'insertion et domiciliés à Marseille, mesure étendue aux habitants d'Allauch et de Plan de Cuques par avenant du 10 mars 2004.

Le coût en est supporté par la collectivité concernée (essentiellement la ville de Marseille et le département) dans des conditions définies par des conventions justifiant la facturation mensuelle par la RTM (par exemple convention ville du 14 mars 1997 avec avenants du 16 février 1998 et du 13 juillet 2000, ou convention du 19 octobre 2001 avec le département).

### Les compensations tarifaires

Les réductions tarifaires décidées par l'autorité organisatrice pour certaines catégories d'usagers, donnent lieu à compensation tarifaire de sa part à l'exploitant, pour qui elles constituent des pertes de recettes de billetterie. Ces compensations tarifaires comprennent les réductions de 20 % accordées aux jeunes de moins de 26 ans, aux familles nombreuses, aux militaires, ainsi que la compensation de divers abonnements, notamment pour les abonnements hebdomadaires en faveur des salariés, des étudiants et des scolaires. La compensation tarifaire a été étendue, par convention du 14 juin 2002, à trois lignes desservant Allauch et Plan de Cuques.

MPM a repris à son compte les engagements de la ville (sauf en ce qui concerne les mesures sociales, toujours facturées à la ville). Le constat de transfert à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole de certaines compensations de réductions tarifaires sur le réseau RTM a été effectué par une convention du 9 août 2001 conclue pour 5 ans.

Toutefois, cette convention laisse à la charge de la ville de Marseille les compensations de tarifs réduits réservés aux seuls résidents marseillais " en l'attente d'une décision d'ensemble sur ces tarifs et l'extension éventuelle de leur bénéfice à l'ensemble des usagers ou des résidents de la

communauté urbaine ", à savoir le tarif réduit de 50 % établi au bénéfice des personnes âgées de plus de 65 ans imposables sur le revenu. La compensation de l'ensemble des autres titres à tarifs réduits est transférée à la communauté urbaine à compter du 1er janvier 2001.

## Les recettes tarifaires

L'article 7 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs confie à l'autorité organisatrice le soin de définir la politique tarifaire de manière à obtenir, sur le plan économique et social, l'utilisation la meilleure du système de transports, et charge l'autorité organisatrice (jusqu'en 2003) de fixer ou homologuer les tarifs, sous réserve des limites fixées par l'Etat en matière d'augmentation.

Conformément à ces dispositions, les tarifs sont fixés par le conseil d'administration de la régie, après accord de l'autorité organisatrice (article 14 du règlement intérieur de la RTM) qui définit annuellement, avant le 30 septembre, la consistance des tarifs et la structure tarifaire (article 13 du règlement intérieur).

D'un niveau relativement élevé pour les billets à l'unité, les tarifs (cf annexe 3) du réseau marseillais ont été contenus depuis 1993, leur évolution ne dépassant guère l'évolution du coût de la vie. Ainsi, le billet au détail, passé de 1,22 euros en 1993 à 1,40 euros en 2002, n'avait hors inflation progressé que de 2 %, avant d'être porté à 1,50 euros en 2003 (+7,4 % par rapport à 1993) et celui du billet en carnet, de 0,95 euros à 1,13 euros, de 5,5 %. La fidélisation de l'utilisateur a par ailleurs conduit à favoriser, au détriment de l'abonnement hebdomadaire (en croissance hors inflation de 13,2 % pour un prix de 9,7 euros en 2002, puis 10,3 euros à compter de juillet 2004), l'abonnement mensuel (titre prévu pour les habitués des transports en commun) dont le coût en monnaie constante avait baissé de 3,5 % entre 1993 et 2002 et atteignait cette année là 43 euros puis baissait à 40 euros à compter de 2003.

Ces tarifs étaient comparables à ceux des grands réseaux, mais le prix du billet au détail (titre prévu pour le voyageur occasionnel) à 1,50 euros, était en 2003, supérieur à celui de Lyon (1,40 euros) ou de Lille (1,15 euros). Depuis 2004, le prix du billet au détail à Marseille est à 1,60 euros.

Le montant des recettes par voyage traduit cette limitation de la progression des tarifs, puisque après avoir progressé de 21,9 % de 1992 à 1998, les recettes (ventes de titres et mesures sociales) sont en légère régression depuis (de 2,5 % de 1998 à 2003).

Ces recettes tarifaires sont amoindries par la fraude, qui atteint selon les estimations un niveau préoccupant. Après avoir été ramené, grâce à la mise en place de Réseau Liberté, de 9,08 % à 4,26 % entre 1996 et 1997, le taux de fraude n'a cessé depuis de s'accroître pour atteindre 12,2 % en 2003. Ce taux global résulte lui-même d'un taux de 5,61 % dans le métro où la présence de vigiles peut être considérée comme dissuasive, mais aussi d'un taux de 16,26 % dans le réseau de surface. Aussi, un passager de bus sur 6 serait-il un fraudeur.

Le montant des recettes de billetterie laisse par ailleurs place à une incertitude que la RTM n'a su à ce jour résoudre.

L'incapacité de la RTM à s'assurer du montant de ses recettes de billetterie

Des écarts existent en effet depuis 1996 entre les encaissements effectifs constatés budgétairement et le chiffre d'affaires généré par le système informatique "réseau liberté" qui permet notamment de centraliser les montants des recettes des distributeurs de billets.

Les écarts étaient relativement modestes jusqu'en 2001 et inférieurs à 80 000 euros ; parfois les encaissements étaient supérieurs aux enregistrements informatiques (ainsi de 47 522 euros en 2001). Mais au total, de 1996 à 2001, 158 493 euros ont été enregistrés par le système informatique sans être encaissés.

La situation s'est considérablement aggravée à partir de 2002, puisque le montant des recettes enregistrées mais non encaissées s'est élevé à 600 916 euros en 2002 puis à 1 141 057 euros en 2003.

La RTM n'a pu à ce jour établir l'origine de ces discordances, malgré la création d'un comité " diagnostic recettes billetterie " en septembre 2002, un audit interne effectué de septembre 2002 à avril 2003, qui soulignait les insuffisances de l'architecture informatique sur les plans fonctionnel et matériel, puis un rapport de l'agent comptable au dernier trimestre 2003, qui concluait, à de possibles détournements de fonds. En 2004, la RTM a fait appel à un audit extérieur dont les conclusions portent principalement, selon l'ordonnateur, sur la restauration des procédures de contrôle interne, et sur l'amélioration de la fiabilité du suivi informatique.

La RTM n'a su à ce jour, ni confirmer la fiabilité de son système informatique, ni mettre en œuvre des moyens efficaces de contrôle, lui permettant de s'assurer de l'encaissement de l'intégralité de ses recettes commerciales, alors même que des détournements de fonds ne peuvent être exclus.

La RTM, renonçant à poursuivre le recouvrement des recettes à hauteur du montant enregistré par ses services, se borne à comptabiliser les recettes qui lui sont versées par un prestataire de droit privé chargé de les collecter, sans utiliser les données informatiques comme moyen de chiffrage des recettes et de contrôle des encaissements. La confrontation des données informatiques, des relevés édités par les distributeurs, des encaissements et des remises en banque, permettrait de cerner l'origine des écarts constatés ; or, la RTM n'a pas donné à son agent comptable les moyens appropriés en personnels qualifiés lui permettant de procéder à ces contrôles.

L'incapacité de la RTM à définir une source fiable de comptabilisation de ses recettes trouve une illustration dans la définition des modalités d'intervention de la société chargée du recouvrement

des fonds, à qui a été confiée par un marché notifié le 29 mars 2001 la responsabilité de collecter les recettes en espèces et en chèques dans les différents points de vente de la RTM (stations de métro, dépôts, kiosques, sites d'exploitation, espace Infos, Saint Charles), de les transporter pour les compter dans ses propres locaux, puis de verser les fonds à la banque.

La collecte des recettes dans des sacs fermés par la société concernée s'effectue certes en présence d'un agent de la RTM. Cette étape devrait donner lieu à émargement d'un document de reconnaissance contradictoire, RTM/prestataire (art. 2.1.3, 2.3.3 et 2.4.2 du CCTP) ; à défaut de comptage sur place, cette reconnaissance contradictoire se limite à la prise en charge d'un relevé informatique, édité par une partie seulement des distributeurs automatiques, et pour le reste par le système "réseau-liberté".

Le comptage, qui doit permettre de confronter le montant des espèces et chèques du "montant des valeurs théoriques annoncées par un vendeur ou déclarées par un distributeur et mis à la disposition du prestataire par un fichier informatique", s'effectue après transport dans les locaux de la société de recouvrement. La participation d'un agent de la RTM lors de ce comptage n'était, jusqu'à la fin de l'année 2003, que facultative, (" la reconnaissance des fonds peut éventuellement se faire en présence d'un agent de la RTM. Art. 3.5. du CCTP du marché de 2001 "), cette présence d'un agent, placé sous la responsabilité de l'agent comptable, n'étant effective que depuis le début de l'année 2004.

Par ailleurs, si le prestataire est tenu à une obligation de résultat, en matière de sécurité pour le transport des fonds et en matière de triage et comptage pour la partie reconnaissance des fonds et valeurs, c'est sans référence toutefois à la confrontation des sommes comptées avec les relevés informatiques (article 4 du CCAP). . Dès lors, les "fiches d'incidents" produites par le prestataire à la régie, et sur lesquelles sont constatés les écarts entre relevés et encaissements, sont établies par le seul prestataire sans engager sa responsabilité.

Ainsi, ce système d'encaissement mis en place conduit à ne responsabiliser aucun des acteurs ; ni l'ordonnateur, qui ne constate budgétairement que les recettes encaissées, ni le comptable, à qui l'ordonnateur ne transmet qu'un titre de recettes déjà couvert par les encaissements, ni la société de recouvrement, ni les agents de la RTM associés aux opérations de cette dernière et qui n'ont pas la qualité de régisseurs.

La chambre observe par ailleurs que, malgré la délégation de compétence octroyée à l'ordonnateur par le conseil d'administration de la RTM, l'autorisant à créer des régies dans les quatre dépôts routiers, dans le métro, à l'espace infos, et aussi, malgré les demandes réitérées de l'agent comptable, les régies de recettes n'ont, à ce jour, toujours pas été créées.

### 3.2.3. La couverture des dépenses par les recettes commerciales

En 2002, les collectivités publiques prennent en charge, essentiellement par les mesures sociales,

compensations tarifaires et collectivités, 37,7 % des recettes commerciales au sens large, contre 29,3 % en 1993.

Leur poids doit être pris en compte dans le calcul du taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales (R/D), qui détermine inversement la part prise par la collectivité dans le financement de l'exploitation.

Plusieurs définitions peuvent être données du numérateur de ce ratio. Au-delà des seules recettes perçues sur l'utilisateur, la régie y comptabilise les mesures sociales qui correspondent à une substitution de la collectivité au client pour le paiement du prix, mais n'y intègre pas les compensations tarifaires.

Ainsi calculé, le taux de couverture des dépenses par les recettes s'élevait à 63,6 % en 1993 (cf.annexe 4). Il s'est abaissé progressivement pour atteindre 47,3 % en 2002. Cette dégradation résulte d'un accroissement des charges (de 39 % de 1993 à 2002 et de 19 % de 1998 à 2002) et d'une stagnation des recettes, particulièrement sensible depuis 1998 (+3,77 % entre 1993 et 2002 et -2,12 % de 1998 à 2002).

Ce rapport, calculé par le CERTU, permet, outre l'évolution dans le temps, de comparer le réseau marseillais à celui des autres grandes agglomérations. Le ratio, produit du trafic sur charges d'exploitation, établi par le CERTU, fait apparaître pour Marseille un résultat de 54,9 en 1999 et de 51,2 en 2001, conformément au calcul effectué ci-dessus en prenant en compte les mesures sociales. Ce ratio apparaît satisfaisant puisque le CERTU a calculé pour 1999 un ratio moyen de 43,5 % pour les réseaux des villes de plus de 300 000 habitants. Ces comparaisons doivent être lues en tenant compte du fait que, dans le ratio marseillais sont comptabilisées des mesures sociales, que certaines collectivités, en revanche, ne comptabilisent pas comme recettes d'exploitation, par exemple Lyon (R/D de 41,9 en 2002) ou Toulon (R/D de 50,7 % en 2001). Ainsi, en excluant les mesures sociales, le R/D de Marseille ne serait plus que de 37,4 % en 2002 alors qu'il s'élevait à 55,2 % en 1993 et encore à 40,7 % en 2001.

Les collectivités publiques doivent donc couvrir 62,6 % des charges d'exploitation, (soit par les mesures sociales (qui en couvrent 9,9 %), soit par les compensations tarifaires (qui en couvrent 8,6 %), soit enfin par la subvention d'équilibre), qui devront en outre prendre en compte les charges autres que d'exploitation, charges financières et exceptionnelles, et surtout les dotations notamment aux amortissements, évoquées précédemment. Les charges d'exploitation absorbent une bonne part de l'effort financier de l'autorité organisatrice, effort financier qui devrait normalement être destiné aux équipements lourds et qui par conséquent ne peut être affecté à l'investissement autant que de besoin.

#### 3.2.4. Le poids de la contribution globale de la collectivité

L'évolution des charges et la stagnation des recettes d'exploitation a conduit à accroître en

monnaie courante la contribution globale de l'autorité organisatrice de près de 74 % de 1993 à 2002 (que l'on prenne en compte ou non les mesures sociales dans le calcul qui figure à l'annexe 5).

La subvention d'équilibre est, quant à elle, passée de 60 millions d'euros en 1993 à 111,7 millions d'euros en 2002, soit une progression de 86 %, dont 40,8 % de 1997 à 2002. Les objectifs que se fixait la RTM dans son plan 1999-2003 sont loin d'avoir été atteints, puisque la subvention d'équilibre est supérieure de 54 % aux prévisions du plan.

La contribution demandée à la ville de Marseille, puis à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole est importante comparativement aux réseaux de même importance, puisqu'elle s'élève à 117 euros/hab en 2003, contre 94 euros à Lyon, 83 euros à Lille, et 78 euros à Toulouse.

La contribution de l'autorité organisatrice doit en outre être appréciée en regard d'une ressource spécifique, le versement destiné aux transports en commun, perçu auprès des entreprises de plus de 9 salariés selon un taux fixé par l'autorité organisatrice, qui pouvait être porté à 1,50 % puis à 1,75 % si la commune ou l'établissement public avait décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif.

Le versement de transport a été institué à compter du 1er janvier 1974 par la ville de Marseille, au taux majoré dès l'origine en raison du début des travaux du métro, soit 1,50 % puis 1,75 % en 1989, en raison de la mise en œuvre de la deuxième ligne du métro. La communauté urbaine de Marseille a ensuite fait usage par délibération du 24 novembre 2000 de la possibilité offerte aux communautés urbaines de majorer de 0,05 % ce taux pour le porter à 1,80 %, tout en étendant la perception sur tout le territoire de la communauté urbaine.

Malgré la fixation de son taux au plafond légal, le produit du versement de transport, qui s'élève à 75,2 millions d'euros en 1998, à 84,6 millions d'euros en 2000 et à 109,4 millions d'euros en 2003, est faible, comparé à celui d'autres collectivités, puisqu'il s'élève en 2003 à 111 euros par habitant contre 145 euros à Lyon, 138 euros à Lille et 165 euros à Toulouse.

L'effort accompli par l'autorité organisatrice sur ses ressources autres que le versement de transport, et notamment sur la fiscalité, est particulièrement soutenu à Marseille, du fait de l'appel important au financement public et de la faiblesse du versement de transport. En 2000, la ville de Marseille versait à la RTM une contribution globale de 120,8 millions d'euros, dont 92,6 millions d'euros pour la seule subvention d'équilibre, alors que le produit du versement de transport s'élevait à 84,6 millions. En 2003, alors que l'on peut estimer à 92 millions d'euros le produit du versement de transport correspondant à l'ancien périmètre de transport marseillais, la communauté urbaine versait une subvention d'équilibre de 115,4 millions. Cet effort propre de l'autorité organisatrice est toutefois absorbé pour l'essentiel par le déficit d'exploitation ; une faible part seulement de la contribution sert au financement des investissements.

En conclusion, le service public de transport urbain de voyageurs à Marseille est perfectible à bien des égards. L'amélioration du service rendu aux usagers ne sera possible qu'en maîtrisant des coûts aujourd'hui trop élevés, qui grèvent les capacités d'investissement, et partant, le développement du réseau. Les promesses du plan de déplacements urbains ne pourront à cet égard se concrétiser qu'en établissant, entre l'autorité organisatrice et la RTM, une relation conventionnelle fixant les objectifs et les moyens assignés à l'exploitant de cette partie du réseau.

La chambre ne peut que souscrire au constat formulé par le conseil d'administration de la RTM lors de l'adoption de son budget 2004 : "l'amélioration de l'efficacité économique et de gestion est en effet une nécessité impérieuse avec l'objectif d'exploiter le grand réseau intégré (tramway, métro, bus) en 2007, compte tenu de l'évolution de la réglementation européenne qui nous imposera de présenter un niveau de performance comparable avec celui d'autres entreprises opérant sur des services publics équivalents".

Le Président,

Bertrand SCHWERER

PA600801

## ANNEXE 1 : Montant des investissements réalisés par la RTM

EN MILLIONS D'EUROS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Investissements RTM	12,0	22,1	13,5	19,4	25	23,1	15,9
Dont bus	0	13,7	2,7	8,3	11,5	10,1	0,8
Dont métro	4,0	3,2	4,3	5,7	5,0	5,2	10,2
Amortissements RTM	28	30,3	28,6	27,9	29	28,7	
Part des amortissements prise en charge par l'Autorité Organisatrice	5,7	7,6	7,8	7	6,4	3,2	0
Emprunts RTM	6,3	7,8	3	7	22,7	17	15,9

## ANNEXE 2 : Charges courantes d'exploitation

CHARGES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001	2 002
Charges d'exploitation	121 862	127 012	128 291	129 347	133 170	142 720	143 753	152 872	158 685	169 869
Indice	100	104,2	105,3	106,1	109,3	117,1	118,0	125,4	130,2	139,4
variation n-1		4,2%	1,0%	0,8%	3,0%	7,2%	0,7%	6,3%	3,8%	7,0%

## ANNEXE 3

## Evolution des tarifs en € déflatée de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, ensemble des ménages

	Indice Des prix	détail	Indice déflaté	carnet	Indice déflaté	abonnement hebdomadaire	Indice déflaté	Abonnement mensuel	Indice déflaté
janv-03	114,5	1,50	107,46	1,13	103,62	9,70	111,18	43,00	94,78
janv-02	112,4	1,40	102,12	1,13	105,50	9,70	113,20	43,00	96,51
janv-01	110,2	1,40	104,21	1,08	102,84	8,80	104,81	42,99	98,47
janv-00	108,9	1,37	103,34	1,08	104,36	8,84	106,56	42,69	98,93
janv-99	107,2	1,37	104,90	1,08	105,93	8,84	108,16	42,69	100,42
janv-98	107,1	1,37	105,01	1,08	106,03	8,84	108,27	42,69	100,52
janv-97	106,7	1,22	93,75	1,07	105,00	8,54	105,00	42,69	100,96
janv-96	105,0	1,22	95,26	1,07	106,69	8,54	106,69	42,69	102,59
janv-95	103,1	1,22	96,99	1,04	106,00	8,23	104,75	41,16	100,73
janv-94	101,5	1,22	98,52	1,00	103,72	8,00	103,45	40,86	101,55
janv-93	100	1,22	100	0,95	100	7,62	100	39,64	100

## ANNEXE 4 : Taux de couverture des dépenses par les recettes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
dépenses d'exploitation	121862	127012	128291	129347	133170	142720	143754	152871	158685	169868
recettes d'exploitation	77474	79078	75290	69637	73907	82140	78966	82924	81207	80396
R/D	63,58%	62,26%	58,69%	53,84%	55,50%	57,55%	54,93%	54,24%	51,17%	47,33%
mesures sociales	10151	12580	14747	11637	10825	15603	16186	16665	16591	16796
recettes hors mes. sociales	67323	66498	60543	58000	63082	66537	62780	66259	64616	63600
R/D hors mesures sociales	55,25%	52,36%	47,19%	44,84%	47,37%	46,62%	43,67%	43,34%	40,72%	37,44%

PRODUITS en k€	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001	2002
mesures sociales	10 151	12 580	14 747	11 637	10 825	15 603	16 186	16 665	16 591	16 796
compensations tarifaires	12 095	12 686	13 046	10 120	10 067	11 554	10 090	11 568	13 300	14 625
Subvention d'équilibre	60 018	66 590	75 365	83 650	79 264	85 723	86 916	92 643	97 663	111 664
•dont Ville de Marseille	59 070	65 450	74 153	82 318	77 880	83 739	84 848	92 440		

• dont MPM									97 662	111 664
Total	82 264	91 856	103 158	105 407	100 156	112 880	113 192	120 876	127 554	143 085

## ANNEXE 5 : Contribution globale des collectivités publiques

Réponse de l'ordonnateur 1 :

[PAO14020601.pdf](#)

Réponse de l'ordonnateur 2 :

[PAO14020602.pdf](#)

Réponse de l'ordonnateur 3 :

[PAO14020603.pdf](#)