



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

**SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS
EN COMMUN DE L'AGGLOMERATION
CLERMONTOISE (SMTC-AC)
(Département du Puy-de-Dôme)**

Exercices 2013 et suivants

Observations définitives
délibérées le 27 mai 2021

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE L'ORGANISME.....</u>	<u>6</u>
1.1-	La constitution du syndicat	7
1.2-	Les compétences du syndicat.....	7
1.3-	Le réseau de transports urbains	8
1.4-	Les modes de déplacement doux	8
1.5-	L'évolution vers la gratuité de l'accès aux transports en commun	8
2-	<u>UNE STRUCTURE ARTIFICIELLEMENT SEPARÉE DE LA METROPOLE</u>	<u>9</u>
2.1-	Une évolution du périmètre manifestement destinée à maintenir l'existence d'un syndicat	9
2.2-	Des instances dominées par l'agglomération clermontoise	10
2.3-	Une activité restreinte à l'agglomération	11
2.4-	Une gestion inutilement complexe de la compétence transport/mobilité	11
2.5-	Synthèse	12
3-	<u>L'ORGANISATION DU SYNDICAT</u>	<u>12</u>
4-	<u>LES RELATIONS ENTRE LE SYNDICAT ET LA REGIE T2C</u>	<u>13</u>
4.1-	Les décisions de création de la régie T2C.....	13
4.2-	La constitution du conseil d'administration de la régie T2C	13
5-	<u>LES CONTRATS DE SERVICE PUBLIC.....</u>	<u>14</u>
5.1-	Le contrat de service public 2013-2017	14
5.1.1-	Les stipulations contractuelles.....	14
5.2-	Le contrat de service public 2018-2022	14
5.2.1-	Les stipulations contractuelles.....	15
5.3-	Le formalisme des contrats.....	16
5.3.1-	Les signataires des contrats	16
5.3.2-	La date de signature.....	17
5.4-	L'économie générale des contrats.....	17
5.4.1-	La qualification juridique des contrats et ses conséquences.....	17
5.4.2-	Une indépendance relative des cocontractants	20
5.4.3-	Des mécanismes de révision ménageant l'exploitant	21
5.4.4-	Des contrats non parfaitement déterminés.....	22
5.5-	La modification du contrat hors représentants légaux	23
5.6-	La publicité des contrats.....	24
5.7-	Le contrôle de l'exécution des contrats	24
5.8-	La régie de recettes des titres de transport et des amendes.....	25
5.8.1-	Les stipulations contractuelles.....	25
5.8.2-	La réglementation applicable	25
5.9-	Synthèse sur la passation et l'exécution des contrats de services publics	27
6-	<u>LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES</u>	
	<u>COMPTEES</u>	<u>28</u>
6.1-	Les débats d'orientations budgétaires.....	28
6.2-	Les prévisions et la qualité du pilotage budgétaire	29
6.3-	Les autorisations de programmes et les crédits de paiement	30
6.4-	Le suivi des immobilisations.....	31
6.4.1-	La réglementation comptable	31
6.4.2-	Les immobilisations dans le bilan comptable du syndicat.....	32
6.4.1-	Les engagements non tenus des contrats d'engagement partenarial	33
6.4.2-	Une gestion comptable des immobilisations perfectible	33
6.4.3-	L'incidence financière des corrections à apporter	36
7-	<u>L'ANALYSE FINANCIERE</u>	<u>38</u>

7.1-	La formation de l'autofinancement	38
7.1.1-	Les produits de gestion.....	38
7.1.2-	Les charges de gestion.....	41
7.2-	La capacité d'autofinancement	43
7.3-	Le résultat de la section d'exploitation.....	44
7.4-	Le financement des investissements.....	44
7.5-	L'endettement.....	45
7.5.1-	La situation de l'endettement sur la période.....	45
7.5.2-	La structure de la dette	46
8-	<u>LE PERSONNEL.....</u>	<u>47</u>
8.1-	L'évolution des effectifs	47
8.2-	L'organisation des services.....	48
8.3-	Le régime indemnitaire.....	48
8.3.1-	Le régime indemnitaire actuel du SMTC	48
8.3.2-	Le régime indemnitaire, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.....	48
9-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>49</u>
9.1-	Les marchés publics sur la période 2013-2018	49
9.2-	L'organisation interne	49
9.2.1-	Le guide de la commande publique.....	50
9.3-	La restructuration du viaduc Saint-Jacques	50
9.3.1-	Le viaduc Saint-Jacques	51
9.3.2-	Le marché de maîtrise d'œuvre	51
9.3.3-	La passation des marchés de travaux.....	52
9.3.4-	L'exécution du marché M16-16 de réalisation des travaux du lot n° 1.....	52
9.3.5-	L'exécution du marché M16-17 de réalisation des travaux du lot n° 2.....	53
9.3.6-	Les paiements	54
9.4-	Synthèse des constats relatifs à la gestion de la commande publique.....	54
10-	<u>LE PROJET SMTC</u>	<u>55</u>
10.1-	Les réflexions préparatoires.....	55
10.2-	Le projet SMTC	56
10.3-	La mise en œuvre.....	57
10.3.1-	Le suivi	57
10.3.2-	La création des lignes fortes de bus à haut niveau de service en site propre.....	57
11-	<u>LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS.....</u>	<u>60</u>
11.1-	Le fondement juridique	60
11.2-	Le plan de déplacements urbains de 2011.....	61
11.3-	Le bilan du PDU de 2011	63
11.4-	La révision du PDU	63
11.5-	Le PDU de 2019	65
11.5.1-	Le document adopté	65
11.5.2-	Les documents constitutifs	65
11.5.3-	La publicité du plan de déplacements urbains.....	67
12-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>68</u>
12.1-	Annexe 1 : Le contrat de service public 2013-2017	68
12.1.1-	Les stipulations contractuelles.....	68
12.1.2-	Les avenants apportés au contrat de service public de 2013-2017	70
12.2-	Annexe 2 : Le contrat de service public 2018-2022	72
12.2.1-	Les stipulations contractuelles.....	73
12.2.2-	L'évolution de la rémunération contractuelle.....	75
12.3-	Annexe 2.....	76

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle, à compter de l'exercice 2013, des comptes et de la gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC). La procédure a été engagée avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire consécutive au développement de l'épidémie de Covid-19 ; les incidences de la crise sanitaire n'ont pas été examinées, faute de disposer de données définitives lors de la clôture de l'instruction.

Créé en 1976, le SMTC-AC est aujourd'hui constitué de la Métropole Clermont Auvergne Métropole, à laquelle sont associées les communes de Mur-sur-Allier et de Pérignat-sur-Allier. Il a ainsi en charge l'organisation de la mobilité sur un ressort géographique de 23 communes, et regroupant 295 000 habitants.

Le syndicat a créé en 2012 un établissement public à caractère industriel et commercial, la régie T2C, auquel il a confié l'exploitation du réseau de transports urbains par contrats de service public et dont le financement constitue la principale dépense du syndicat. Ces contrats apparaissent insuffisamment rigoureux quant à leur objet ou au cadre juridique de référence et posent question quant aux modalités de leur modification. Leur durée apparaît également excessive.

À la suite de la réalisation des infrastructures du tramway, le syndicat a intégré dans son bilan pour un montant supérieur à 200 M€, tant les immobilisations qu'il avait réalisées à cette fin que celles relevant d'autres collectivités territoriales comme la métropole clermontoise. Bien que les biens aient été mis en service en 2007, ces immobilisations n'ont donné lieu à aucun amortissement jusqu'à ce jour, éludant ainsi quelque 3,2 M€ de charges annuelles. La régularisation nécessaire de cette situation impliquera de procéder préalablement à l'identification parmi les immobilisations intégrées, de celles qui en réalité auraient dû rester au bilan de la métropole et qui doivent lui être transférées, d'un montant évalué à quelque 100 M€. Il conviendra également de déterminer et de transférer à la métropole la quote-part des emprunts en cours ayant concouru à leur financement. Elle entraînera dans le même temps la constatation d'une dépréciation de l'actif propre du syndicat, de plus de 40 M€.

À l'évidence, la coexistence avec une concordance quasi-exacte des périmètres, de deux entités compétentes en matière de déplacements et de transports publics : le SMTC-AC et la métropole qui assure à titre principal son financement, est source de lourdeur d'intervention et de complexité. Les questions patrimoniales évoquées ci-avant en sont une illustration. Si dans les années 1970 une structure telle que le SMTC-AC a permis une approche d'ensemble des problématiques de transports publics sur l'agglomération clermontoise, elle a perdu de son acuité depuis la création d'un établissement public de coopération intercommunale disposant de la plénitude de compétence en matière de déplacement et de mobilité, de gestion de la voirie, de politique de l'habitat ou encore d'urbanisme, sur sensiblement la même aire métropolitaine.

Les contrôles n'ont pas révélé d'irrégularités au regard de la réglementation de la commande publique.

Le syndicat a élaboré un projet, pour les années 2018-2032, ayant pour objectifs la transformation en site propre des deux lignes de bus à haut niveau de service et la création d'une troisième ligne, pour lesquelles les dépenses d'investissement à consentir par le syndicat et la métropole clermontoise sont estimées à 240 M€. Le plan de déplacement urbain arrêté en 2011 a été révisé durant la période sous revue ; le nouveau plan, adopté en juillet 2019, entend réduire la présence de la voiture et privilégier le développement des modes de déplacement doux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Régulariser la gestion de l'encaissement des recettes, en lien avec la régie des transports urbains de l'agglomération clermontoise.

Recommandation n° 2 : Développer la présentation du volet ressources humaines des rapports d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 3 : Se rapprocher de Clermont Auvergne Métropole afin d'identifier et transférer les immobilisations inscrites au compte 2151 « Installations complexes spécialisées », ainsi que la quote-part des emprunts souscrits ayant financé la réalisation des opérations correspondantes.

Recommandation n° 4 : Amortir intégralement dans les trois ans les immobilisations inscrites au compte 2151 « Installations complexes spécialisées » et relevant directement de la responsabilité du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise.

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans le respect des dispositions légales et réglementaires.

Recommandation n° 6 : Élaborer un guide de la commande publique afin de clarifier les règles internes de passation des marchés à procédure adaptée.

Recommandation n° 7 : Publier sur le site internet du SMTC-AC, autorité organisatrice des mobilités, le plan de déplacements urbains approuvé par le comité syndical du 4 juillet 2019 dans sa version opposable, après intégration des modifications retenues.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC) pour les exercices 2013 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 30 avril 2019, adressée à M. François RAGE, président du syndicat depuis le 24 mai 2014. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Serge GODARD, a également été informé le même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les relations entre le syndicat et la régie T2C ;
- ♦ la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ la gestion du personnel ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ le projet du SMTC ;
- ♦ le plan de déplacements urbains.

La phase d'instruction du contrôle ayant été menée à terme au printemps 2020, les effets de la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire relatif à la COVID-19 n'ont pu être analysés, s'agissant notamment des incidences particulières sur l'activité et la situation financière du syndicat.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 juin 2020 avec M. François RAGE et M. Serge GODARD.

Lors de sa séance du 22 juillet 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 5 février 2021 à M. François RAGE et à M. Serge GODARD ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 27 mai, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE L'ORGANISME

1.1- La constitution du syndicat

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise a été créé par arrêté du ministre de l'Intérieur du 9 février 1976. Il regroupait alors treize communes de l'agglomération de Clermont-Ferrand et le département du Puy-de-Dôme. Une commune a rejoint le syndicat en 1999, puis son périmètre s'est étendu à dix-neuf communes en 2000 avec l'adhésion de la communauté d'agglomération Clermont-Communauté. Le département du Puy-de-Dôme a décidé de se retirer du syndicat en décembre 2006, ce retrait ne s'étant concrétisé que trois ans plus tard par un arrêté préfectoral du 16 août 2010.

Depuis cette date, le SMTC-AC est un syndicat mixte fermé qui regroupe uniquement un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et des communes, relevant ainsi des dispositions des articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Son objet statutaire est limité strictement à l'organisation de la mobilité sur son territoire qui correspond sensiblement à celui de la métropole clermontoise.

1.2- Les compétences du syndicat

Le syndicat mixte des transports en commun, s'il a été créé par les collectivités détentrices de la compétence en matière de transport urbain, n'en reste pas moins un établissement public régi par le principe de spécialité, dont les compétences ne sont pas déterminées directement par le code des transports mais par ses statuts et les compétences que lui ont transférées ses membres.

À la date du 1^{er} janvier 2013, début de la période contrôlée, l'objet du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise est défini dans les statuts, comme relevant de l'organisation et de l'exploitation des transports en commun à l'intérieur du périmètre de transports urbains déterminé par le représentant de l'État. Le syndicat mixte est notamment compétent pour la réalisation de grands projets d'investissements et la gestion d'équipements et d'infrastructure de transports. Il est précisé que le syndicat mixte est l'autorité organisatrice des transports au sens de la loi du 30 décembre 1982 relative à l'orientation des transports intérieurs (dite loi LOTI).

L'arrêté préfectoral du 6 décembre 2013 a étendu les compétences du syndicat aux nouveaux services de la mobilité, le co-voiturage, l'autopartage et les vélos en libre-service

L'arrêté préfectoral du 21 décembre 2017 a précisé le contenu des compétences du syndicat exercé sur son ressort territorial.

Aux termes de cet arrêté, les compétences du SMTC-AC incluent l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans de déplacements urbains, l'organisation des services de transport public réguliers ou à la demande, les modes de déplacement non motorisés et des usages partagés de véhicules motorisés. Le SMTC prend également en charge les infrastructures physiques et numériques concourant à l'organisation de ses missions, ainsi qu'à la politique tarifaire.

Le syndicat est ainsi l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) telle que définie au code des transports, sur un territoire de 320 km² comptant près de 295 000 habitants, constitué de l'ensemble des communes de la Métropole Clermont-Auvergne-Métropole (21 communes) et deux communes limitrophes : Mur-sur-Allier¹ et Pérignat-sur-Allier qui ont adhéré au syndicat au 1^{er} janvier 2018

¹ Commune nouvelle créée à compter de 2019 par regroupement des communes de Dallet et de Mezel.

1.3- Le réseau de transports urbains

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise a décidé en 2002 la création d'une ligne de tramway sur pneus selon une technologie innovante lors de sa mise en œuvre, mais ayant conduit à de nombreux incidents en début d'exploitation. De ce fait, l'autorisation d'exploitation du tramway n'a été accordée qu'au prix d'une vitesse d'exploitation qui, aujourd'hui encore, reste dégradée par rapport aux spécifications originelles.

Le réseau de transports urbains comprend ainsi une ligne de tramway nord-sud de 15,2 km, complétée de deux lignes de bus à haut niveau de service (BHNS), qui constituent un réseau dit structurant sur lequel viennent se rabattre les lignes régulières de bus desservant la partie urbanisée de l'agglomération, et les lignes de bus à la demande pour les communes extra-urbaines d'Orcines et Saint-Genès-Champanelle et dans une moindre mesure, pour la partie extra-urbaine des communes de Blanzat, Chateaugay et Pérignat-les-Sarliève.

En décembre 2018, le syndicat mixte a décidé d'aménager en site propre les deux lignes de bus à haut niveau de service, ainsi que la troisième ligne devant être créée à l'horizon 2025, dans le cadre du projet syndical couvrant la période 2016-2032.

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise est par ailleurs responsable de l'organisation des transports scolaires sur son ressort territorial, dont les charges de service sont compensées par l'autorité compétente en matière de transport scolaire, soit le département du Puy-de-Dôme jusqu'en 2017 puis la région Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2018. Le syndicat mixte a ainsi été amené à créer des lignes au bénéfice des établissements scolaires de son ressort, dont la desserte est assurée par la régie T2C ou affrétée à des entreprises de transports dans les mêmes conditions que les lignes régulières.

1.4- Les modes de déplacement doux

Selon les données de l'INSEE², l'utilisation des transports en commun et des autres modes de déplacement alternatifs à l'automobile est relativement peu développée dans l'aire urbaine de Clermont-Ferrand, les infrastructures privilégiant jusqu'alors le transport automobile. Si la configuration de la commune n'est pas propice au développement de la bicyclette dans le centre historique, situé sur les contreforts d'un ancien cratère de volcan, la situation n'est pas plus favorable en périphérie du fait de l'omniprésence des voies automobiles rapides et de l'absence d'infrastructures dédiées aux deux roues.

Un service de vélos en libre-service, dénommé « C-Vélo », a été cependant mis en place en 2013, et la gratuité de l'abonnement pour les habitants de la métropole a conduit à un net développement du service.

1.5- L'évolution vers la gratuité de l'accès aux transports en commun

Comme dans d'autres agglomérations, une réflexion sur l'instauration de l'accès gratuit aux transports en commun a été engagée sur l'agglomération clermontoise.

Toutefois, bien qu'elle ait transféré au SMTC la compétence en matière de définition de la politique tarifaire des services de transport urbain, c'est la métropole Clermont Auvergne Métropole qui a commandé en juin 2018 une étude sur la gratuité des transports en commun sur le périmètre métropolitain. Cette étude a été remise à la métropole en juin 2019 mais n'a pas donné lieu à discussion devant le comité syndical.

Selon le syndicat, trois options seraient à l'étude, envisageant soit la gratuité totale, soit la

² Publication 2019 d'après le recensement de 2015.

gratuité sur une période de la journée, soit sur la fin de semaine. Toutefois, du fait des incidences financières majeures pour le syndicat et par là même pour la métropole, la décision a été reportée. Le projet élaboré par le SMTC pour la période 2016-2032 n'en intègre du reste pas les incidences, en termes de projections de trafic et de participations financières de ses membres.

2- UNE STRUCTURE ARTIFICIELLEMENT SEPAREE DE LA METROPOLE

2.1- Une évolution du périmètre manifestement destinée à maintenir l'existence d'un syndicat

À sa création en 1999, la communauté d'agglomération Clermont communauté a acquis, au titre de ses compétences obligatoires, l'organisation des transports urbains et a intégré à ce titre le SMTC.

Or, depuis 1999, l'article L. 5216-6 du CGCT dispose que « *la communauté d'agglomération est substituée de plein droit au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien, pour la totalité des compétences qu'il exerce* ». Ces dispositions ont également été reprises dans les mêmes termes à l'article L. 5215-21 du CGCT pour les communautés urbaines.

Toutefois, comme adhérait également au syndicat mixte la petite commune d'Orcines (3 357 habitants au recensement de 2015) n'appartenant pas à la communauté de communes de Clermont, le périmètre du syndicat ne recouvrait pas exactement celui de l'agglomération, ce qui a justifié son maintien.

L'intégration d'Orcines dans le périmètre de la communauté d'agglomération en 2005 aurait dû conduire à la constatation d'un périmètre syndical identique à celui de la communauté et à la dissolution du syndicat mais, concomitamment, la commune de Sayat (2 344 habitants) a adhéré au syndicat, permettant ainsi le maintien de la structure syndicale.

Par l'effet de l'arrêté préfectoral du 6 décembre 2013, la commune de Saint-Beauzire (2 180 habitants) a rejoint le syndicat, adhésion ne remettant pas en question le principe même de la structure.

À l'occasion de la transformation en 2017 de la communauté de communes Riom Limagne et Volcans en communauté d'agglomération, la communauté d'agglomération s'est trouvée substituée aux communes de Sayat et Saint-Beauzire au sein du SMTC, avant de manifester son intention d'exercer elle-même sa compétence de transports et de se retirer, par suite, du syndicat en 2018.

Ce retrait a conduit à une superposition exacte des périmètres du syndicat et de Clermont Auvergne Métropole, devant entraîner substitution de droit de celle-ci au syndicat et dissolution de ce dernier en application des dispositions légales ci-dessus rappelées.

Toutefois, dans le même temps, les communes de Dallet (1 476 habitants), Mezel (1 932 habitants) et Pérignat-sur-Allier (1 505 habitants) ont rejoint le syndicat, permettant de maintenir une structure idoine, en charge de la mobilité, dissociée et indépendante de la métropole.

Sur toute la période contrôlée, le ressort territorial du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise a donc toujours évolué, de façon à maintenir artificiellement

2.3- Une activité restreinte à l'agglomération

L'examen de l'organisation du réseau de transports urbains met en évidence l'absence d'intégration réelle des communes extérieures à l'agglomération dans l'activité du syndicat. Ainsi, la commune d'Orcines, longtemps adhérente du SMTC sans appartenir encore à la communauté d'agglomération, a seulement bénéficié d'un service de transport à la demande qui, s'il répondait sans doute à un besoin local, ne constituait pas un élément structurant de l'offre justifiant le besoin de l'associer au syndicat. Par la suite, les communes de Sayat et Saint-Beauzire ont bénéficié de simples extensions de lignes existantes du réseau de transport urbain, ligne 32 pour la commune de Sayat et ligne 33 pour la commune de Saint-Beauzire.

De même aujourd'hui, les communes de Mur-sur-Allier et de Pérignat-sur-Allier ne bénéficient, outre le transport scolaire, le transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite et la location de vélos longue durée, que d'une ligne exploitée pour le compte du syndicat par un transporteur extérieur, depuis l'arrêt d'une ligne régulière desservant la commune de Cournon d'Auvergne. Le service ne compte en fait que deux à trois trajets quotidiens, ne manifestant pas un intérêt marqué du syndicat en termes de politique territoriale d'exploitation.

Au demeurant, le bénéfice de l'extension d'une ligne existante pour la desserte d'une commune extérieure au périmètre syndical ne nécessite nullement l'adhésion de la commune au syndicat, ainsi qu'en atteste le maintien par conventionnement des dessertes au profit des communes de Sayat et de Saint-Beauzire après leur retrait.

Enfin, la logique territoriale et géographique des rattachements successifs des communes extérieures à l'agglomération clermontoise n'apparaît pas de toute évidence, avec un glissement de l'ouest (Orcines) vers l'est (Mur-sur-Allier et Pérignat-sur-Allier) en passant par le nord (Sayat et Saint-Beauzire). Elle semble bien plutôt relever d'évolutions organisationnelles administratives - intégration dans la communauté d'agglomération pour Orcines, création d'une communauté d'agglomération à Riom pour Sayat et Saint-Beauzire - que d'un objectif de conception et d'exploitation d'un service de transports urbains.

De fait, le réseau de transports géré par le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise est structuré pour les besoins de la seule agglomération clermontoise, la desserte de communes extérieures au gré des évolutions du périmètre syndical nécessaires au maintien de la structure étant réalisée par raccordement à des lignes existantes.

2.4- Une gestion inutilement complexe de la compétence transport/mobilité

La création d'un syndicat mixte pour gérer la compétence de transport, élargie à celle de la mobilité, dévolue à la communauté d'agglomération devenue communauté urbaine puis métropole, s'est accompagnée de la constitution d'équipes spécialisées auprès du syndicat.

Si la technicité particulière de l'activité de transport de voyageurs nécessite un personnel compétent et expert, quelle que soit l'organisation choisie, il n'en demeure pas moins que la gestion directe par la métropole de la compétence en matière de mobilité éviterait en revanche la duplication des activités de soutien assurant la gestion des ressources humaines, des finances ou de la commande publique.

Elle permettrait également une plus grande synergie s'agissant des plans de déplacements urbains, dont l'élaboration et le suivi sont sous la responsabilité du syndicat mais dont un nombre important d'actions relève de la voirie pour laquelle la métropole détient la compétence. L'évaluation de l'exécution du plan de déplacement urbain de 2011 a ainsi mis en évidence un manque de concertation des acteurs, et une insuffisante mise en œuvre des actions retenues relevant d'organismes extérieurs au syndicat.

De même, alors que la métropole est aujourd'hui compétente sur l'intégralité de la voirie implantée sur son territoire, la persistance de deux entités distinctes impose la signature de conventions de superposition de responsabilités sur les ouvrages d'art partagés, tels que le Viaduc Saint-Jacques, et de conventions de co-maîtrise d'ouvrage pour les travaux de restauration de ces mêmes ouvrages d'arts partagés ou pour la réalisation d'infrastructures de transport en site propre, la logique voulant que la réalisation de ces infrastructures s'accompagne d'une rénovation de la voirie et de ses accessoires.

Lors de la réalisation de la ligne de tramway mise en service fin 2006, la distinction entre communauté d'agglomération et syndicat a certes permis à l'agglomération clermontoise de ne pas faire apparaître dans ses propres comptes les immobilisations relevant des infrastructures et des matériels roulants, et surtout l'endettement afférent au portage financier du projet. Mais la confusion des gestions résultant d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, insuffisamment rigoureuse, a conduit à retracer et conserver dans les comptes du syndicat les immobilisations de voirie qui relevaient alors de la commune de Clermont-Ferrand et aujourd'hui de la métropole. Ces irrégularités ont masqué depuis lors le niveau exact des lourdes charges de gestion de ces équipements, dont la régularisation, reportée depuis plusieurs années, aura une incidence significative sur la situation financière des deux établissements publics.

2.5- Synthèse

Si, à l'origine, la création d'un syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise pouvait être justifiée par la mise en commun de compétences en matières de transports du syndicat intercommunal d'équipement de l'agglomération clermontoise (SIEAC) et du département du Puy-de-Dôme, cette justification s'est étiolée dès la création de la communauté d'agglomération qui disposait, de droit, de la compétence de transports urbains, pour disparaître complètement en 2010 à la suite du retrait du département du Puy-de-Dôme du périmètre syndical.

Depuis lors en effet, l'existence d'un syndicat mixte indépendant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), détenteur de l'entière compétence en matière de transport et de mobilité, ne tient qu'à l'artifice de l'adhésion d'une ou deux communes pour étendre le périmètre syndical et faire qu'il ne corresponde pas à celui de l'EPCI. Ces adhésions de communes limitrophes, au gré des évolutions successives de la carte de l'intercommunalité, ne répondent pas à un objectif d'optimisation ni à une logique d'exploitation du réseau de transports. Elles ont mis en échec les dispositions du code général des collectivités territoriales visant à faire exercer, directement et pleinement, par les EPCI les compétences qui leur sont dévolues par la loi sur le périmètre des communes adhérentes.

Par la constitution en doublon d'équipes support et la mise en place de conventionnements pour la réalisation d'opérations d'équipement, cette organisation engendre des coûts induits supplémentaires, sans s'accompagner d'une amélioration tangible de la qualité du service.

3- L'ORGANISATION DU SYNDICAT

La composition du comité syndical a évolué au gré des adhésions et départs de communes et se caractérise par la prédominance des élus de la métropole.

Jusqu'au renouvellement du comité syndical, consécutif aux élections municipales et intercommunales de 2014, le bureau du syndicat était constitué d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire et de cinq autres membres.

À compter du 22 mai 2014, le comité syndical a fixé le nombre de vice-présidents à neuf et attribué à chacun des compétences spécifiques

La chambre a pu constater que le comité syndical se réunissait régulièrement, et que les comptes rendus des délibérations étaient dûment publiés sur le site internet du syndicat.

4- LES RELATIONS ENTRE LE SYNDICAT ET LA REGIE T2C

4.1- Les décisions de création de la régie T2C

Jusqu'en 2013, le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC) avait confié, par contrat de gérance, l'exploitation de son réseau de transport urbain à la société anonyme d'économie mixte T2C (SAEM T2C).

Par une délibération du 4 mai 2012, le comité syndical du SMTC-AC a souhaité rappeler qu'il s'était positionné en faveur d'une gestion publique du service des transports tout en s'opposant à la gestion directe par référence aux expériences d'autres agglomérations de taille comparable. Il a également rejeté la création d'une société publique locale, en raison de la difficulté à trouver un partenaire et de la nécessité d'exercer un fort degré de contrôle sur l'exploitant pour pouvoir s'abstenir légalement d'une mise en concurrence.

La création d'un établissement public industriel et commercial a alors été privilégiée, permettant de préserver la distinction entre autorité organisatrice et exploitant. C'est ainsi que par une délibération du 28 juin 2012, le comité syndical a adopté les statuts de la régie T2C, régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale, et a désigné ses délégués appelés à siéger au conseil d'administration de l'établissement public régie T2C.

4.2- La constitution du conseil d'administration de la régie T2C

Selon les statuts adoptés par le SMTC, le conseil d'administration de la régie T2C est composé de 21 membres, élus par l'assemblée délibérante du syndicat sur proposition de son président pour un mandat de trois ans. Il comprend 17 membres de l'organe délibérant du SMTC, une personnalité qualifiée choisie en raison de ses compétences, deux membres représentant le personnel de la régie et un représentant des associations d'usagers des transports publics. Les délégués du syndicat mixte sont donc largement majoritaires dans les instances administrant la régie T2C, situation dont il résulte que le comité syndical exerce bien sur la régie T2C un contrôle similaire à celui qu'il exerce sur les propres services du SMTC.

La chambre de commerce et d'industrie du Puy-de-Dôme a été retenue comme personnalité qualifiée et les associations ASTUCE (association des usagers des transports urbains de l'agglomération clermontoise), AUTA (association des usagers des transports d'Auvergne) et ADUT (association de défense des usagers du transport) comme représentantes des associations d'usagers des transports publics selon un principe d'alternance annuelle.

Au cours de la réunion précitée du comité syndical du 28 juin 2012, ont été élus les 17 membres qui siègent au conseil d'administration de la régie T2C.

À l'issue des élections municipales de 2014, le comité syndical a renouvelé intégralement le conseil d'administration de la régie T2C, désignant ses membres pour une nouvelle période de trois ans. En 2017, le conseil d'administration a de nouveau été renouvelé, le cycle annuel de représentation des usagers des transports publics étant prorogé.

5- LES CONTRATS DE SERVICE PUBLIC

Les statuts de la régie T2C adopté par le conseil syndical le 28 juin 2012, précisent qu'« *un contrat de service public sera établi entre le SMTC et l'EPIC définissant d'une part les objectifs et les moyens et d'autre part, les modalités de contrôle du service* ».

Sur la période examinée, deux contrats de service public ont été signés, le premier pour la période 2013-2017 et donc entièrement exécuté, le second pour la période 2018-2022 en tout début de sa phase d'exécution lors de l'instruction du présent contrôle. Ils seront présentés ici, rapidement, en leur teneur et clauses principales, faisant l'objet d'une restitution développée et détaillée en annexe du rapport.

5.1- Le contrat de service public 2013-2017

5.1.1- Les stipulations contractuelles

Par délibération du 13 décembre 2012, le comité syndical du SMTC a autorisé son président à signer un contrat de service public avec la régie T2C, prévoyant pour cette dernière une rémunération forfaitaire révisable de 53 M€ la première année puis de 53,6 M€ les années suivantes.

Ce contrat de service public couvrant la période de 2013 à 2017, est constitué d'un contrat proprement dit complété de 21 annexes.

Le contrat de service public de 2013-2017 a fait l'objet de cinq avenants (également analysés en annexe du rapport) prenant en considération l'évolution des missions confiées à la régie, quant à l'étendue (création d'un service de médiation dans les transports urbains) et, surtout, quant aux évolutions de l'offre du réseau de transport d'une année sur l'autre et leurs incidences sur la rémunération servie à la régie

Au terme de l'exécution du contrat de service public 2013-2017, la rémunération forfaitaire devant contractuellement être versée à la régie T2C a évolué comme au tableau ci-après, les montants étant exprimés selon les modalités retenues au contrat, en valeur 2012, et donnant lieu à révision par application du coefficient retenu.

Tableau 1 : Rémunération forfaitaire de l'exploitant sur la durée du contrat (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017
Contrat	53 000 000	53 600 000	53 600 000	53 600 000	53 600 000
Avenant n° 1	705 413	1 410 826	1 410 826	1 410 826	1 410 826
Avenant n° 2		760 395	750 334	750 334	750 334
Avenant n° 3				1 252 740	397 863
Avenant n° 4				658 414	1 581 167
Avenant n° 5					426 680
Total	53 705 413	55 771 221	55 761 160	57 672 314	58 166 870

Source : Contrat et avenants

5.2- Le contrat de service public 2018-2022

Par délibération du 7 décembre 2017, le comité syndical du SMTC a autorisé son président à signer le contrat de service public devant couvrir la période 2018-2022.

Selon la délibération, ce contrat se distingue particulièrement du précédent par :

- ♦ une évolution significative du périmètre d'exploitation : le nouveau contrat transfère à la régie T2C l'affrètement des services de desserte par lignes régulières, les transports à la demande et la centrale de mobilité, ainsi que des marchés d'entretien et de maintenance de la plateforme et des stations de tramway auparavant assurés par le syndicat ;
- ♦ la mise en œuvre et le suivi d'un marketing opérationnel ;
- ♦ l'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage : la régie T2C effectue des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, au bénéfice de l'autorité organisatrice, pour les investissements et pour l'exploitation (étude de dessertes, mise en place des services de vente notamment), étant précisé que l'offre financière proposée par la régie T2C tient compte du temps consacré à la réalisation d'études ou d'analyses sur demande du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC) ;
- ♦ des objectifs de performance, désormais orientés de façon plus marquée sur la performance commerciale, qui sont sanctionnés par un impact sur l'intéressement ;
- ♦ une construction étudiée des bordereaux des prix, qui doit permettre l'adéquation des évolutions du réseau, sans nécessiter la conclusion d'avenants au contrat ;
- ♦ des éléments financiers procédant d'une révision des prix adaptée à l'activité de la régie, la rémunération de la régie T2C étant exprimée au contrat en euros constants 2017.

5.2.1- Les stipulations contractuelles

Au regard de la rédaction du précédent contrat, l'objet inclut expressément la faculté ouverte à la régie T2C de sous-traiter une part des services de transports dont elle assure l'exploitation. Elle est en outre chargée de la gestion et de la supervision du marché de la centrale de mobilité permettant en particulier de réserver un transport à la demande. Enfin, il est prévu que la régie puisse assumer des missions de mandat et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, incluses dans la prestation donnant lieu à rémunération forfaitaire ou facturées en sus.

S'agissant de la production et de l'exploitation de l'offre de service (partie 3), le contrat pose le principe que l'adaptation marginale de l'offre est assurée par la régie T2C, et que les évolutions plus substantielles donnent lieu à un processus de concertation impliquant le syndicat, autorité organisatrice.

La partie 6 du contrat en traitant présente la programmation pluriannuelle des investissements, décrite comme relevant des compétences du syndicat mais pour laquelle la régie est appelée à exercer un rôle d'expert dans la définition des investissements à réaliser, ou en tant que maître d'ouvrage délégué sur décision expresse et particulière du syndicat.

Organisée à la partie 9 du contrat, le suivi de la performance est assuré par un comité de suivi, un comité technique, une commission de suivi budgétaire, une commission de suivi de la communication et un comité de direction commun. Il procède aussi d'indicateurs de pilotage, sans toutefois que les objectifs assignés soient quantifiés et arrêtés au contrat (relevant de discussions/négociations entérinées par une décision annuelle du SMTC).

S'agissant de la rémunération servie à la régie T2C, elle conserve un caractère forfaitaire assorti d'un dispositif de révision. La rémunération est toutefois présentée au contrat comme la compensation des charges supportées par la régie T2C et non comme un prix forfaitaire.

Les termes n'en sont pas présentés explicitement dans le corps du contrat mais renvoyés à son annexe n° 9.

La rémunération sur la période est constituée des éléments relevant de la poursuite de l'activité assurée au titre du précédent contrat (fil de l'eau), auxquels sont ajoutées les conséquences

du transfert de l'affrètement des lignes régulières et à la demande et la maintenance de l'investissement.

Sur la durée du contrat, elle est ainsi fixée comme au tableau suivant :

Tableau 2 : Rémunération forfaitaire de l'exploitant sur la durée du contrat 2018-2022

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Fil de l'eau	62 300 978	62 636 400	62 745 861	62 869 114	62 540 307
Affrétés	5 124 958	5 129 970	5 129 970	5 127 464	5 124 958
Maintenance/Invest	135 065	141 456	137 171	140 423	140 736
Total	67 561 000	67 907 824	68 013 000	68 137 000	67 806 000

Source : Contrat et annexes

5.3- Le formalisme des contrats

5.3.1- Les signataires des contrats

Le comité syndical du SMTC a autorisé son président à signer le contrat de service public pour la période 2013-2017 par délibération du 13 décembre 2012, et celui afférent à 2018-2022 par délibération du 7 décembre 2017. Parallèlement, le conseil d'administration de la régie T2C a autorisé son président à signer ces contrats lors de ses réunions des 19 décembre 2012 et 21 décembre 2017.

Matériellement, les contrats de service public liant la régie T2C et le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise ont été signés par le président du syndicat mixte et le président de la régie T2C.

Selon les mêmes règles, les avenants apportés successivement au contrat 2013-2017 ont également été signés par le président de la régie T2C et le président du SMTC.

Or, si aux termes de l'article 5 des statuts de la régie T2C, « *le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant la régie, et notamment sur : (...) le contrat de service public conclu avec le SMTC et son exécution, ainsi que tous documents contractuels conclus avec le SMTC* », les compétences de son président (article 6) sont limitées à l'arrêté de l'ordre du jour, à la direction des débats et des votes, ainsi qu'à la signature des procès-verbaux de séances. Il s'assure en outre de l'exécution des délibérations du conseil, et de leur transmission au contrôle de légalité, et fixe la rémunération du directeur général et de l'agent comptable.

Il ressort en revanche de l'article 7.3 des mêmes statuts que le directeur de la régie T2C « *est responsable de son activité devant le conseil d'administration.*

À cet effet, et notamment, il : (...)

- ♦ *passé en exécution des délibérations ou, sur délégation du Conseil d'administration, tous actes, contrats, traités et marchés, conformément aux lois et règlements en vigueur ;*
- ♦ *est l'ordonnateur de la régie et, à ce titre, prescrit l'exécution des recettes et des dépenses ;*
- ♦ *prend, sur délégation du Conseil d'administration, toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution, le suivi et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui doivent être passés sous forme adaptée ».*

L'article 7.4 précise en outre que « *le directeur est le représentant légal de la régie* ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions statutaires que seul le directeur de la régie T2C était en capacité de représenter l'établissement public dans les relations contractuelles

établies avec un autre organisme, fut-il l'autorité l'ayant créée. En conséquence, c'est une personne n'en ayant pas la compétence qui a signé les contrats et avenants engageant la régie T2C, en fragilisant la validité juridique, situation que le syndicat ne pouvait ignorer puisqu'étant le rédacteur des statuts de la régie. Bien réel en droit, le risque de contentieux apparaît cependant limité dans les faits, en raison des liens très étroits tissés entre les deux entités contractantes.

5.3.2- La date de signature

Le contrat de service public pour 2013-2017 a été signé à une date non mentionnée dans le document contractuel.

De même, si l'avenant n° 1 est bien renseigné de sa date de signature (soit le 27 juin 2013), les avenants suivants n'en mentionnent aucune date de signature, faisant seulement référence à la date de la délibération du SMTC en traitant (respectivement les 27 novembre 2014, 28 janvier 2016, 17 novembre 2016 et 9 novembre 2017 pour les avenants n° 2, n° 3, n° 4 et n° 5) et indiquant leur date d'enregistrement à la préfecture du Puy-de-Dôme (respectivement les 8 janvier 2015, 29 février 2016, 30 novembre 2017 pour les avenants n° 2, n° 3 et n° 5).

La référence expresse à la date à laquelle l'un des cocontractants a été habilité à signer un contrat, ou un avenant, n'est pas suffisante pour déterminer le jour où les parties se sont accordées.

Même si la décision appartient au SMTC, quand il s'agit en particulier de réévaluer le montant de la rémunération servie à la régie, la seule date de la délibération du SMTC ne saurait suffire dès lors que la rémunération est la contrepartie d'un service confié à la régie T2C par convention, et non par décision unilatérale de l'autorité organisatrice des transports faisant usage de ses prérogatives de puissance publique.

Utile à l'information des tiers, la mention de la date de réception au contrôle de légalité du contrat et des avenants en garantit cependant le caractère exécutoire.

5.4- L'économie générale des contrats

5.4.1- La qualification juridique des contrats et ses conséquences

Les contrats établissant les obligations réciproques du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise et de la régie T2C sont expressément qualifiés de « contrat de service public », qualification inexistante en droit interne français.

Le premier contrat de service public, couvrant la période 2013-2017, entend en effet se référer au règlement européen dit « OSP ».

En la matière, le règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, définit le contrat de service public comme « un acte juridiquement contraignant manifestant l'accord entre une autorité compétente et un opérateur de service public en vue de confier à l'opérateur de service public la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageur soumis aux obligations de service public ».

Le code des marchés publics de 2006, en vigueur à cette date, définissait alors le marché public comme un contrat conclu entre un pouvoir adjudicateur et un opérateur économique public ou privé, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Quant au CGCT, il définit la délégation de service public comme un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public, dont elle a la

responsabilité, à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, comme le code de la commande publique procédant de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018, n'ont pas invalidé cette distinction essentielle entre les modes d'exécution de missions de service public, confiées par une collectivité à un partenaire de droit public ou privé.

En droit interne français, le contrat dit de service public, selon l'acception européenne, relève ainsi soit des dispositions relatives aux marchés publics, soit de celles relatives aux contrats de concessions, selon la terminologie procédant de la rédaction actuelle du code de la commande publique.

5.4.1.1- *Des caractéristiques hésitant entre marché public et concession*

Les contrats de service public successifs conclus entre la régie T2C et le SMTC, ont pour objet l'exploitation par la régie des transports urbains de voyageurs, moyennant une rémunération forfaitaire déterminée par le contrat.

Aux termes du contrat de service public 2013-2017, la régie T2C s'engage sur la période en question, à exploiter et gérer le réseau de transport urbain de voyageurs, comportant une ligne de tramway, seize lignes de bus, certains services scolaires et services d'usines, sur le périmètre de transport urbain, soit le périmètre géographique du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise.

L'économie générale du contrat est présentée à l'article 6.1 du contrat de service public 2013-2017 en ces termes : « *En contrepartie de la mission qui lui est confiée, la régie T2C perçoit une rémunération annuelle forfaitaire, versée par l'Autorité organisatrice selon les conditions et modalités définies au présent titre* ».

La rémunération de la régie T2C n'est donc pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, et la régie n'est pas exposée aux risques de gestion.

De ce point de vue, le contrat relève clairement des dispositions propres aux marchés publics.

Il est toutefois indiqué que la rémunération annuelle forfaitaire, fixée pour la durée du contrat, fera l'objet de la mise en œuvre d'une première clause de revoyure au second semestre 2015, en vue d'adapter la rémunération due au titre de 2016 selon l'évolution des coûts de maintenance, puis d'une seconde au cours du second semestre 2016 pour adapter la rémunération due au titre de 2017 en considération des surcoûts et économies rencontrées.

De la même manière, le contrat de service public 2018-2022 indique à l'article 6.1 que la rémunération forfaitaire annuelle est définie sur la base de la projection des coûts d'exploitation du réseau, et qu'une clause de revoyure sera mise en œuvre au premier semestre 2021, afin d'adapter la rémunération due au titre de 2021 et 2022 en fonction de l'évolution constatée de l'environnement par rapport à la situation initiale, et de l'écart des indicateurs généraux de performance par rapport à la trajectoire initialement prévue.

Ces dispositions relèvent clairement des règles relatives aux délégations de service public pour lesquelles la rémunération du délégataire est directement liée aux évolutions de la conjoncture, et peut donc être revue en cours d'exécution du contrat. Dans le cadre d'un marché, le prix des travaux /fournitures/prestations à exécuter est fixé lors de la signature du contrat, et pour toute la durée d'exécution définie contractuellement. La possibilité de retenir un prix révisable dans le cas où les parties sont exposées à des aléas majeurs du fait de l'évolution raisonnablement prévisible des conditions économiques pendant la période

d'exécution des prestations ne conduit pas à renvoi pour la détermination du prix mais à accord sur un prix et les conditions de sa révision.

Par ailleurs, le contrat de service public 2013-2017 déterminait à l'article 5 le régime des biens utilisés par la régie T2C, distinguant ainsi biens mis à dispositions par l'autorité organisatrice (article 5.1) et biens mis à disposition du service par la régie EPIC T2C (article 5.2).

Parmi les biens mis à disposition du service par la régie T2C, une seconde distinction était effectuée entre les biens dits de l'inventaire B et les biens propres de la régie-EPIC. Il en résultait que les biens de l'inventaire B, correspondant à des biens nécessaires à l'exploitation (petits équipements, outillage, mobilier de bureau, bureautique, logiciels et serveurs associés), devaient être acquis et amortis par la régie EPIC puis, au terme du contrat, être repris par l'autorité organisatrice. En revanche, les biens propres, appartenant à la régie EPIC et considérés non indispensables à la poursuite de l'exécution du service demeuraient propriété de la régie en fin de contrat.

Le contrat de 2018-2022 reprend, à son article 7, les dispositions du précédent contrat. Mais, les biens dits de l'inventaire B (acquis par la régie et mis à disposition de l'exploitation) y gagnent en importance, par l'effet de la disposition contractuelle confiant à la régie une enveloppe annuelle d'investissement de 1 000 000 € et impliquant nécessairement l'augmentation, en volume et en valeur, des biens acquis par la régie T2C et sensés revenir au syndicat mixte en fin de contrat. Les conditions de reprise par le syndicat sont d'ailleurs peu explicites et plutôt confuses quant à la prise en compte de la valeur nette comptable.

Ici encore, les dispositions retenues en matière de régime des biens sont caractéristiques des délégations de service public pour lesquelles les biens nécessaires à l'exploitation sont qualifiés distinctement entre les biens de retour (biens du délégant mis à disposition du délégataire et lui revenant au terme du contrat), les biens de reprise (bien acquis par le délégataire et repris par le délégant au terme du contrat) et les biens propres du délégataire (biens du délégataire non directement liés à l'exploitation du service public qui peuvent être repris par le délégant).

La question de la qualification du contrat n'est pas neutre dès lors que l'on s'intéresse à son mode de dévolution.

5.4.1.2- La question de la procédure de dévolution

En termes de procédure de dévolution, le règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil pose le principe, en son article 5 relatif à l'attribution des contrats de service public, que « *sauf interdiction en vertu du droit national, toute autorité locale compétente (...) peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageur ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente (...) exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* ».

Se calant sur cette réglementation européenne, l'article L. 1221-3 du code des transports dispose que « *l'exécution des services publics de transport de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et 1107/70 du Conseil pour les services qui en relèvent, 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 avec l'autorité organisatrice* ».

Par ailleurs des dispositions ont été intégrées dans le droit de la commande publique pour permettre la passation de marchés de quasi-régie (article L. 2511-1 du code de la commande publique) ou de concessions de quasi-régie (article L. 3211-1 du code de la commande publique) sans mise en concurrence avec des entités sur lesquelles les pouvoirs adjudicateurs exercent un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services.

Exerçant son activité de transport public exclusivement sur le territoire de l'autorité organisatrice, la régie T2C peut être considérée comme un opérateur interne, au sens de la réglementation européenne autorisant ainsi le syndicat mixte à lui attribuer directement le contrat d'exploitation de son réseau de transports publics de voyageurs.

En effet, la régie a été créée par le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise, qui en a défini les statuts, en nomme le directeur et désigne les membres d'un conseil d'administration dans lequel elle dispose 81 % des sièges (17/21). En outre, la régie T2C exerce l'intégralité de ses activités au profit du syndicat. Il peut donc être considéré sans ambiguïté que le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise exerce sur la régie T2C un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

En revanche, pour bénéficier de l'exonération de l'obligation de mise en concurrence, le contrat conclu entre l'autorité organisatrice des transports et son exploitant doit relever, au regard de la rédaction du code de la commande publique, soit des marchés publics, soit des concessions. Il ne peut dès lors contenir des stipulations relevant alternativement de l'un et de l'autre de ces contrats, aucune disposition du code de la commande publique ne prévoyant de contrats mixtes qui relèveraient pour partie des règles relatives aux marchés publics et pour partie de celles afférentes aux concessions. Or, les contrats conclus entre le SMTC et la régie T2C se trouvent dans ce cas.

5.4.2- Une indépendance relative des cocontractants

5.4.2.1- *Les stipulations contractuelles*

Si les deux parties signataires des contrats de service public sont liées, condition indispensable pour permettre de conclure un marché de quasi-régie sans mise en concurrence, le contrat qu'elles signent doit formaliser les responsabilités spécifiques de chacune dans l'exercice de leurs compétences respectives.

De fait, le contrat de la période 2013-2017 indique en préambule que le SMTC et sa régie entendent travailler en transparence et dans une logique de respect des prérogatives de chacun, le SMTC organisant le service de transports que la régie T2C exploite. Ainsi le contrat doit notamment fixer les prérogatives de chacune des parties, clarifier le régime des biens nécessaires à l'exploitation et préciser les modalités de sortie de contrat.

Le contrat couvrant la période en cours de 2018-2022 n'est pas plus précis, en son article 1.1 recensant les compétences et les attributions des signataires du contrat. Il conclut que le contrat porte limitativement sur les compétences relatives à l'exploitation des services réguliers ou à la demande de transport de personnes, sur l'expérimentation et l'innovation en matière de nouveaux services, sur la communication auprès des habitants du ressort et des usagers, ainsi que sur la production et la vente de biens et services associés. Il ouvre aussi le champ des possibilités en précisant qu'accessoirement, le contrat peut porter sur l'ensemble des autres compétences.

5.4.2.2- *Le financement de projets communs*

L'avenant n° 3 confie à la régie T2C la réalisation de développements complémentaires pour l'outil de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO), mentionnée comme ne pouvant être prise en compte dans le marché SMTC et conduisant, de fait, au financement par le SMTC d'un logiciel conçu spécifiquement pour les besoins de l'exploitation du service confiée à la régie T2C. Il en résulte que le logiciel est inscrit pour partie au bilan du SMTC et pour partie au bilan de la T2C, ce qui empêche son identification à l'inventaire.

L'avenant n° 4 conduit au financement, par la rémunération contractuelle, de la participation de la régie T2C à une étude d'accompagnement de l'analyse de l'organisation des missions en interface entre le SMTC et la T2C. Cette étude ayant pour but de rationaliser les organisations des deux organismes en vue d'améliorer les synergies et subséquentement les performances de l'exploitation, doit aussi conduire à terme à améliorer la situation financière de la régie T2C. Elle devrait donc être financée par la rémunération forfaitaire, sans surplus spécifique sauf si elle ne procède pas d'une décision commune et est imposée par la seule autorité organisatrice.

5.4.2.3- *Le financement des dépenses d'investissement*

Le contrat de 2013-2017 ouvrait la faculté à la régie T2C d'exercer la maîtrise d'ouvrage déléguée pour certaines opérations, demeurant financées par le syndicat et les biens étant intégrés dans le patrimoine syndical.

Le contrat de 2018-2022 transfère à la régie T2C une partie des prérogatives du SMTC en matière de dépenses d'investissement en lui confiant une enveloppe annuelle de dépenses d'investissement de 1 M€, les biens ainsi acquis ou réalisés ayant vocation à intégrer le patrimoine de la régie T2C. Il en découle une confusion entre le périmètre exact des compétences respectives de chacune des parties, les décisions du SMTC en matière de dépenses d'investissement étant par ailleurs contraintes par l'enveloppe annuelle octroyée a priori à la régie T2C et le patrimoine syndical minoré des biens ainsi acquis par la régie T2C.

5.4.2.4- *La libre utilisation des excédents de gestion*

Enfin, le contrat 2013-2017 comportait une clause d'affectation des éventuels résultats de gestion excédentaires réalisés par la régie T2C, principe de répartition méconnaissant l'indépendance de gestion des cocontractants d'un marché public et superfétatoire quant au fond, dans la mesure où l'affectation des résultats relève des compétences du conseil d'administration de la régie T2C sur laquelle le SMTC exerce un contrôle équivalent à celui qu'il exerce sur ses propres services selon les dispositions invoquées et ayant prévalu au recours à un marché de quasi-régie.

5.4.3- *Des mécanismes de révision ménageant l'exploitant*

La rémunération de la régie T2C est forfaitaire et établie selon les données connues à la date de signature du contrat. Elle est donc établie en valeur constante (en euros 2012 pour le contrat 2013-2017 et en euro 2017 pour le contrat 2018-2022). Les éventuelles évolutions des conditions d'exploitation sont prises en considération par l'effet d'une clause de révision de la rémunération qui, outre l'incidence de l'inflation, introduit un coefficient prenant en compte l'évolution des principales charges d'exploitation.

Le contrat de service public pour 2013-2017 retenait un coefficient prenant en considération les indices de coût horaire du travail pour le secteur « transport entreposage » (78 %), des prix à la consommation pour le gazole (7 %) ainsi que des frais et services divers de catégorie 2 (15 %).

Ce mécanisme de révision est apparu pénalisant, en cours d'exécution du contrat pour la régie T2C, qui subissait une érosion de sa situation financière.

Par l'avenant n° 3, les règles de révision de la rémunération forfaitaire ont alors été modifiées, avec l'introduction d'un nouvel indice reflétant l'évolution de la fonction maintenance (pour 10 %) et réduisant la part de l'indice des prix du gazole et de celui des frais divers. Le nouveau coefficient de révision apparaît ainsi beaucoup plus dynamique, et nettement plus profitable à la régie T2C.

Le contrat de service public pour 2018-2022 a introduit un dispositif de révision très complexe, combinant un grand nombre d'indices et de coefficients. Le poids relatif des différents indices de référence peut être synthétisé comme au tableau ci-après :

Tableau 3 : Composition du coefficient de révision de la rémunération 2018-2022

Indices		en %
Constante		2,98%
SAL	Salaires (indicateur composite)	73,06%
IME	Coût horaire du travail révisé pour le secteur "Industrie mécanique et électriques"	2,71%
ICHT2	Coût horaire du travail révisé pour le secteur "transport et entreposage"	3,52%
GAZ	Prix à la consommation pour le gazole	4,43%
AUT	Prix de l'offre intérieure des produits industriels autobus et autocar	6,33%
ELE	Prix de l'électricité vendue aux entreprises ayant souscrit un contrat de capacité > 36kVA	1,35%
ING	Indice Syntec	2,71%
FSD	Indice composite	2,92%
Total		100,00%

Source : calculs d'après le contrat de service public 2018-2022

Alors que les coefficients de révision du prix forfaitaire d'un marché public sont généralement déterminés en utilisant des indices officiels, indépendants des parties contractantes, l'indice relatif aux salaires est lié aux données propres de la régie T2C, reflétant ainsi à hauteur de près de 75 % l'évolution tenant à la politique salariale propre de l'exploitant, nonobstant la circonstance que cette dernière puisse s'avérer moins généreuse que celle observée pour l'ensemble des entreprises du secteur.

5.4.4- Des contrats non parfaitement déterminés

Contrairement aux délégations de service public pour lesquelles la rémunération du délégataire est directement liée aux évolutions des tarifs et des charges, tels qu'ils sont intégrés dans le compte d'exploitation prévisionnel contractuel, la rémunération du titulaire d'un marché public prend en compte les risques de l'évolution des coûts des facteurs de production par la seule indexation d'une clause de révision. Comme indiqué ci-avant c'est cette option qui a été choisie pour le contrat passé.

Mais en fait, les conditions d'exécution des contrats de service public conclus entre le SMTC-AC et la régie T2C sur une telle durée d'exécution ont été considérées comme ne pouvant être assurées, conduisant les cosignataires à inclure une clause de revoyure pour les années 2016 et 2017 pour le premier contrat, et pour l'année 2021 pour le second.

La durée du contrat se révèle ainsi mal adaptée aux caractéristiques de l'exploitation du réseau de transports de l'agglomération clermontoise puisque, au-delà d'une période d'exploitation de trois ans, il paraît nécessaire d'envisager de renégocier les conditions de rémunération de l'exploitant.

Au demeurant, le contrat de 2013-2017 a été signé alors qu'il n'était pas complètement finalisé, et sans que les amendements correctifs n'aient été introduits ultérieurement par avenant, du fait sans doute de l'extrême proximité des parties contractantes.

Ainsi, l'article 7.6 du contrat indique qu'en cas d'atteinte des objectifs de recettes commerciales, de lutte contre la fraude et de qualité mesurée par l'indice qualité, un bonus est calculé venant alimenter un compte de qualité et d'optimisation.

Mais l'article précédent (7.5), s'il présente les modalités de pondération des différents éléments constituant l'indice qualité, précise que le référentiel qualité n'est pas encore disponible et ne le sera qu'au cours de la mise au point terminale du contrat.

L'objectif en termes de recettes commerciales ne figure pas non plus au contrat, ni dans l'annexe présentant le compte d'exploitation prévisionnel de la régie T2C qui ne fait ressortir que la seule rémunération forfaitaire.

Les bonus effectivement alloués à la régie T2C n'ont ainsi pu se fonder sur des éléments des clauses contractuelles, mais ont procédé de négociations annuelles officieuses.

5.5- La modification du contrat hors représentants légaux

Les contrats de service public ont été signés par le président du SMTC et le président de la régie T2C. Nonobstant le fait que le président de la régie T2C n'y était pas habilité, les contrats ne peuvent être modifiés que par les seuls représentants légaux des deux entités.

Or le contrat 2013-2017, en son article 2.1, indique que les modifications mineures de l'offre de transport (entraînant une évolution de l'offre kilométrique supérieure à 1,5 %) impactent la rémunération de la régie T2C sur la base des prix unitaires indiqués à l'annexe 13. Les adaptations majeures donnent lieu à avenant. En pratique, les adaptations de l'offre ont procédé de simples rencontres entre le SMTC et la régie T2C, qui n'ont été formalisées par la signature d'avenants qu'après plusieurs mois de mise en œuvre de l'offre modifiée.

Ainsi les avenants n° 2, n° 3, n° 4 et n° 5 apportés au contrat 2013-2017, signés en fin d'année, avaient pour objet la prise en considération des évolutions d'offres du réseau de transport urbain intervenues depuis le début et au cours de chacune des années 2014 à 2017.

De fait, les adaptations de l'offre de transport décrites au contrat sont apportées par des instances et responsables de services non identifiés de chacune des deux entités cocontractantes, n'ayant pas pouvoir d'engager les parties, la signature des avenants n'intervenant alors qu'à titre de régularisation.

Le contrat couvrant la période de 2018-2022 n'apparaît pas plus rigoureux dans ses clauses organisant les conditions de modification de l'offre. Ainsi, aux termes de l'article 1.4 présentant les responsabilités et répartition des rôles de l'autorité organisatrice et de la régie T2C, cette dernière peut être mobilisée en assistance à maîtrise d'ouvrage à titre de conseil ou d'expertise sur demandes, formulées par courriers signés du président ou du directeur général du SMTC, ou au vu des comptes rendus décisionnels du comité de suivi, du comité technique ou du comité de direction commun.

De même, si l'article 1.6 du contrat prévoit que le document principal ne peut être modifié qu'après délibération du comité et par avenant, il autorise la modification des annexes sur simple décision du comité de suivi.

Une telle distinction, opérée entre document principal et annexes, n'a pas de portée juridique ; les annexes font partie intégrante du contrat de service public et ne peuvent être détachées du principal du contrat, lequel y fait au demeurant fréquemment référence.

Même si les présidents du SMTC et de la régie T2C sont membres du comité de suivi, cette circonstance ne saurait suffire à conférer au comité un pouvoir décisionnel, pas plus qu'au comité technique ou au comité de direction commun et ce d'autant plus que, jusqu'à présent, les comités n'ont jamais établi de compte rendu de leurs débats susceptibles de retracer les prises de décision.

Ce constat critique tient à la rédaction même du contrat et à l'analyse des clauses, la conclusion d'avenants étant toujours intervenue in fine à titre de régularisation.

5.6- La publicité des contrats

Le contrat de service public de 2018-2022 stipule, à son article 1.6, que le document principal est public mais que le contrat, dans sa version complète (document principal et annexes à jour) est consultable seulement par les membres du comité syndical et du conseil d'administration. Il est précisé que la consultation doit s'opérer dans les locaux du SMTC-AC, sans reproduction, sauf autorisation expresse du président du SMTC-AC.

Cette stipulation contrevient aux dispositions relatives aux contrats administratifs, ainsi qu'à celles règlementant l'accès aux documents administratifs dont la commission du même nom assure le respect.

D'une part, comme développé précédemment, le contrat avec ses annexes forment un tout indissociable.

D'autre part, à considérer même que le contrat de service public liant le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise et la régie des transports urbains T2C, ne constitue pas un marché public soumis aux règles de la commande publique, il reste un contrat administratif. Il est donc nécessairement communicable, ainsi que l'a énoncé et rappelé la commission d'accès aux documents administratifs, notamment en 2013 en précisant toutefois que : « *ce droit de communication, dont bénéficient tant les entreprises non retenues que toute autre personne qui en fait la demande, doit toutefois s'exercer dans le respect du secret en matière industrielle et commerciale, protégé par les dispositions du II de l'article 6 de cette loi* ». À l'estime de la chambre, les annexes ne relèvent pas d'un secret industriel ou commercial qu'il serait nécessaire de protéger.

5.7- Le contrôle de l'exécution des contrats

En pratique, les comités techniques chargés de suivre l'exécution du service tels que prévus par les stipulations contractuelles, se sont réunis régulièrement sur les périodes d'exécution des deux contrats successifs de service public. Pour sa part, la commission de suivi budgétaire s'est également réunie, à trois reprises en 2018 puis à cinq durant l'année 2019. Les réunions de ces deux instances ont donné lieu à un compte rendu.

En revanche, la tenue effective des autres comités et commissions prévus au contrat (comité de pilotage, commission de suivi de communication, comité de direction) n'a été validée par aucun compte rendu, susceptible d'en attester ni de faire connaître les décisions prises en matière d'exécution du contrat.

5.8- La régie de recettes des titres de transport et des amendes

5.8.1- Les stipulations contractuelles

Selon ses statuts, l'établissement public intitulé régie T2C est chargée de recouvrer, pour le compte du SMTC et au tarif commercial, les recettes tarifaires perçues directement auprès des usagers ou des partenaires, ainsi que les recettes accessoires telles que les frais d'établissement des cartes, amendes perçues et produits annexes des recettes tarifaires, étant cependant précisé que la gamme tarifaire et le niveau des tarifs des titres de transports sont fixés par le SMTC.

Le contrat de service public de 2013-2017 stipule, en son article 6.8, que les recettes d'exploitation du réseau comprennent l'ensemble des recettes de toutes natures perçues par l'EPIC au titre de l'exécution de ses missions. Il indique à l'article 6.8.1 que les recettes commerciales sont propriété de l'autorité organisatrice, mais que l'EPIC a pour mission de les percevoir au nom et pour le compte du SMTC.

L'annexe 19 du contrat décrit les modalités de gestion des recettes. Elle précise qu'« *en sa qualité de régisseur de recettes, T2C percevra les recettes pour le compte du SMTC et lui restituera la totalité des encaissements mensuels au 25 du mois suivant* » et que T2C se substituera au SMTC pour le traitement des recettes (comptabilité en mode régie de recettes) et lui restituera tous les mois la totalité des données de vente et des encaissements.

Dans le contrat de service public 2018-2022, le SMTC mandate la régie T2C pour percevoir, sous la responsabilité du comptable public, les recettes commerciales et amendes au nom et pour le compte de l'autorité organisatrice, les recettes devant être reversées par la régie T2C au SMTC tous les mois par virement.

5.8.2- La réglementation applicable

5.8.2.1- *Le code des transports*

Il résulte des dispositions de l'article L. 1221-5 du code des transports que l'autorité organisatrice définit la politique tarifaire des services de transport et fixe ou homologue les tarifs.

5.8.2.2- *Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*

L'article 18 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé de l'encaissement des droits au comptant, l'article 22 précisant que des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement.

Il est précisé que, dans les cas et conditions prévus par la loi, un établissement public local peut, après avis du comptable assignataire, confier par convention de mandat la gestion d'opérations d'encaissement à un autre établissement public local.

5.8.2.3- *Le code général des collectivités territoriales*

Le code général des collectivités territoriales dispose, dans sa partie législative, des conditions dans lesquelles un mandat d'encaissement peut être confié par une collectivité à un établissement public local, et dans sa partie réglementaire, des modalités de mise en place des régies de recettes.

Aux termes de l'article L. 1611-7-1 du CGCT en effet, les établissements publics locaux peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement des produits des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques, du revenu tiré des immeubles ou des prestations dans le cadre de la gestion du service public de l'eau, de l'assainissement et également de tout autre service public dont la liste est fixée par décret.

En application de ces dispositions, l'article D. 1611-32-9 du même code étend la capacité de mandatement à un établissement public, du seul recouvrement des recettes relatives aux redevances de stationnement des véhicules, aux revenus tirés d'un projet de financement participatif, ainsi qu'aux revenus tirés de l'exploitation d'infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Il résulte de ces dispositions que le service public de transports de personnes n'entre pas dans les hypothèses prévues par la réglementation pour autoriser un établissement public local à confier, par convention de mandat, la gestion d'opérations d'encaissement à un autre établissement public local.

Les articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du CGCT déterminent par ailleurs les modalités générales d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des régies de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, instituées sur la base des dispositions du titre I^{er} du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Plus précisément, en application de l'article R. 1617-2, les régies sont créées sur avis conforme du comptable public assignataire, l'article R. 1617-3 indiquant que le régisseur est une personne physique nommée par l'ordonnateur de l'organisme auprès duquel la régie est instituée. L'article R. 1617-1 explicite la notion de comptable public assignataire, entendue au sens du comptable public pour le compte duquel le régisseur effectue les opérations.

Il en ressort qu'une régie de recettes peut être instituée par un établissement public local pour l'encaissement des produits qui lui reviennent, la gestion de la régie de recettes ainsi instituée étant assurée sous le contrôle du comptable public assignataire des recettes en question.

5.8.2.4- La régie de recettes des titres de transports et des amendes

En application des statuts de l'établissement public dénommé régie T2C et des contrats de service public de 2013-2017 puis de 2018-2022, par délibération du 24 octobre 2012, le conseil d'administration de la régie T2C a décidé la création d'une régie de recettes destinée à encaisser les recettes de la vente des titres de transports, des amendes et autres produits commerciaux.

L'activité de la régie de recettes ainsi constituée est placée sous le contrôle du comptable de l'établissement public, la régie T2C.

Pour autant, les recettes sont clairement identifiées, par le SMTC comme par la régie T2C au travers des contrats de service public, comme étant des recettes du SMTC. Ces recettes relatives à la vente des titres de transports aux usagers et résultant de la fixation de tarifs par l'autorité organisatrice des transports, pour l'exécution du service public des transports sur son ressort géographique de compétence, présentent un caractère nécessairement public dès leur origine³.

³ L'instruction BOFIP-GCP-17-0005 du 22/02/2017 dispose que « lorsque le service est confié au prestataire au titre d'un marché de service, l'application de la jurisprudence du Conseil d'État conduit à regarder les recettes qu'il encaisse comme des recettes privées » mais après avoir précisé que seraient « privées », les recettes tirées de l'activité de l'opérateur économique dans le cas où il en tire une partie de sa rémunération, ce qui n'est pas le cas de la régie T2C

Aux termes de la réglementation, elles doivent par principe être encaissées par le comptable assignataire de la recette, soit en l'occurrence le comptable du SMTC, ou le cas échéant par un régisseur de recettes agissant pour son compte et sous son contrôle. En application des dispositions du CGCT, le régisseur de recettes désigné par le SMTC doit être une personne physique.

Par ailleurs, l'encaissement des recettes ne peut être confié par le SMTC à la régie T2C par la voie d'une convention de mandat, le service public des transports n'entrant pas dans les catégories et situations limitativement énoncées par la loi.

Dans ces conditions, n'étant pas l'organisme détenteur in fine des recettes, la régie T2C ne pouvait créer une régie de recettes destinée à l'encaissement de la vente des titres de transports et des amendes. De surcroît, le comptable de la régie T2C ne pouvait en assurer le contrôle, faute d'avoir la qualité de comptable assignataire pour ces recettes.

En l'état, l'organisation retenue conduit la régie T2C à désigner un régisseur de recettes pour encaisser des produits qui ne lui reviennent pas, et le comptable public de la T2C à contrôler l'exécution d'encaissements pour le compte d'un organisme dont il n'assure pas la gestion.

La chambre recommande au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise de se rapprocher sans délai de la régie T2C, en vue de définir les modalités d'un retour à une situation régulière d'encaissement des recettes du service de transports clermontois, par la désignation d'un régisseur de recettes procédant d'une décision du syndicat attributaire des produits d'exploitation du service.

5.9- Synthèse sur la passation et l'exécution des contrats de services publics

La qualification de « contrat de service public », donnée aux contrats conclus entre la régie T2C et le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise, n'a pas permis de lever toute les ambiguïtés quant à la nature de la relation contractuelle que les deux établissements ont entendu établir.

Celle-ci s'apparente par de nombreux aspects aux marchés dits de quasi-régie prévus par le code de la commande publique. Pour autant, les stipulations contractuelles hésitent quant aux dispositions de référence procédant ordinairement de marchés publics et reflètent une certaine confusion des responsabilités des personnes morales impliquées et, à tout le moins, l'absence réelle d'indépendance des gestions.

Ainsi, la responsabilité de la gestion du service est atténuée pour la régie T2C par les conditions de révision de sa rémunération qui est corrigée en cours d'exécution lorsque les dispositions retenues au contrat 2013-2017 conduisent à dégradation de sa situation, ou qui au contrat 2018-2022, est confortée par l'institution d'une formule de révision reposant sur un indice prédominant tenant aux conditions propres de sa gestion.

Les modalités utilisées pour amender les dispositions contractuelles, sans recourir à des avenants aux contrats, dénotent le manque d'indépendance de gestion de l'exploitant, de même que la conclusion chaque année d'avenants de régularisation entérinant l'évolution de l'offre décidée plusieurs mois auparavant, en dehors de tout engagement contractuel des parties.

La proximité des deux organismes a conduit à une situation confuse en matière de gestion des produits de l'exploitation commerciale. Les dispositions retenues pour l'encaissement des

dont la rémunération, au titre des contrats de service public, est versée par le SMTC et présente un caractère annuel et forfaitaire.

recettes d'exploitation aboutissent à ce que la T2C encaisse par l'intermédiaire d'une régie de recettes qui lui est rattachée et est placée sous le contrôle son propre comptable public, des recettes publiques qui sont réputées appartenir à l'autorité organisatrice (le SMTC), en dehors de l'autorité de son propre comptable public.

6- LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Le budget du SMTC-AC est soumis aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M43 relative aux services publics industriels et commerciaux de transport de personnes. Sauf en 2013, le budget primitif est adopté, ainsi que permet la réglementation, avant que les résultats de l'exercice précédent n'aient été arrêtés. Un budget supplémentaire permet en avril de l'année cours de reporter les résultats, ainsi que d'importants restes à réaliser, après l'adoption du compte administratif.

6.1- Les débats d'orientations budgétaires

En application des articles L. 5711-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, les syndicats mixtes sont soumis aux obligations prévues par les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 du même code et relatifs à la publicité des budgets et des comptes des collectivités.

L'article D. 2312-1 du CGCT précise qu'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette doit être présenté à l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Ce rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Les dispositions du CGCT ont été complétées par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, qui impose la mention des objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, celle de l'évolution du besoin de financement annuel calculé, et celle du montant des emprunts minorés des remboursements de dette.

Les débats d'orientations budgétaires ont été organisés dans les délais réglementaires. Les rapports présentés à cette occasion apparaissent particulièrement développés à compter de celui de l'exercice 2017 présenté en novembre 2016, du fait des incidences de la réalisation du projet du SMTC élaboré pour les années 2017 à 2032. Ce projet, emportant la création de trois lignes de bus à haut niveau de service en site propre, aura en effet des conséquences budgétaires majeures pour les exercices à venir avec des dépenses d'investissement prévues à hauteur de 240 M€ à répartir entre SMTC (lignes en site propre) et Métropole Clermont Auvergne Métropole (restructuration de la voirie).

De fait, les débats d'orientations budgétaires pour les exercices 2017 à 2020 sont principalement focalisés sur les effets du projet SMTC et présentent, selon des temporalités différentes, les programmes d'investissements valorisés à plus de 500 M€ au total pour l'ensemble de la période 2017-2032, complétés des évolutions attendues en termes de recettes commerciales et des contributions à percevoir des collectivités.

Toutefois, si la partie financière des rapports d'orientations budgétaires apparaît réalisée avec sérieux, au regard de l'importance des enjeux et des dépenses d'investissement envisagées durant les prochaines années, les données relatives aux ressources humaines sont insuffisantes, même si le syndicat, de par la nature de son activité, est un organisme à faible effectif et fort niveau de dépenses, notamment d'investissement. Ainsi, si le rapport pour 2018

précise certains éléments relatifs à la structure des emplois et des charges de personnel, il se limite à mentionner que le régime indemnitaire évoluera en 2018 et qu'aucun changement n'est prévu dans la durée effective du travail.

La chambre recommande au syndicat mixte de développer la partie de son rapport d'orientations budgétaires traitant de la gestion des ressources humaines. Elle prend note de l'information apportée par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires selon laquelle le prochain rapport d'orientations budgétaires intégrera ces éléments.

6.2- Les prévisions et la qualité du pilotage budgétaire

Le taux d'exécution budgétaire, dépenses et recettes effectivement constatées au terme de l'exercice rapportées aux dépenses et recettes inscrites au budget, permet d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire. Celle-ci est optimale quand les dépenses et recettes effectivement constatées à la clôture de l'exercice correspondent quasiment aux prévisions. Les crédits étant limitatifs en dépenses, le taux est par principe systématiquement inférieur à 100 %, alors qu'il peut être supérieur en recettes si les prévisions sont prudentes.

Le budget de l'exercice s'exécutant sur un niveau de crédits qui inclut les restes à réaliser⁴, le taux d'exécution doit être apprécié au regard de l'ensemble des crédits ouverts. De même, l'exécution doit prendre en considération les dépenses engagées mais non mandatées, la réglementation sur la comptabilité des engagements imposant que les crédits nécessaires soient ouverts au budget pour pouvoir engager (juridiquement) une dépense.

Tableau n° 4 : Taux d'exécution du budget du SMTC

en €		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Section de fonctionnement							
Dépenses réelles de fonctionnement	Crédits ouverts de l'année	78 440 000	78 488 571	80 772 219	83 182 066	84 676 550	87 671 031
	Total dépenses réelles	74 781 354	77 697 855	77 561 329	79 264 101	81 852 922	85 922 752
	Réalisé / crédits ouverts	95%	99%	96%	95%	97%	98%
Recettes réelles de fonctionnement	Crédits ouverts de l'année	90 839 340	91 548 634	93 241 971	95 219 016	97 291 300	98 000 630
	Total des recettes	90 708 764	94 918 609	92 874 782	93 710 704	96 505 349	97 511 081
	Réalisé / crédits ouverts	100%	104%	100%	98%	99%	100%
Section d'investissement							
Dépenses réelles d'investissement	Crédits ouverts de l'année	72 036 038	41 405 366	36 930 075	48 800 707	48 847 456	41 581 171
	Total dépenses	50 353 068	25 825 715	26 691 804	24 657 456	27 335 089	31 154 272
	Restes à réaliser en fin d'ex	19 355 171	4 186 575	1 930 839	19 043 040	13 590 671	9 308 526
	Dépenses / crédits ouverts	70%	62%	72%	51%	56%	75%
	Dépenses (yc RAR) / crédits ouverts	97%	72%	78%	90%	84%	97%
Recettes réelles d'investissement	Crédits ouverts de l'année	46 498 325	23 712 291	18 726 736	24 341 091	18 539 768	19 332 147
	Total des recettes	40 780 586	19 066 433	18 067 429	22 989 871	14 355 135	17 879 798
	Restes à réaliser en fin d'ex	0	0	0	19 000	15 080	44 800
	Recettes / crédits ouverts	88%	80%	96%	94%	77%	92%
	Recettes (yc RAR) / crédits ouverts	88%	80%	96%	95%	78%	93%

Source : comptes administratifs SMTC

⁴ Code général des collectivités territoriales - Art 2311-11. Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Sur la période de 2013 à 2018, les dépenses et les recettes de fonctionnement ont été réalisées conformément aux prévisions budgétaires.

Le niveau d'exécution des dépenses d'investissement apparaît plus aléatoire, même en prenant en considération les restes à réaliser.

Les faibles taux d'exécution constatés en 2014 ont pour principale origine l'opération de refinancement des emprunts structurés, inscrite à hauteur de 6 M€ et non effectuée, la prévision n'ayant pas été adaptée en cours d'année aux besoins réels.

Depuis l'exercice 2015, le budget est voté avec une ventilation des crédits par chapitres, définis au niveau des opérations d'équipement permettant en théorie d'identifier et de suivre le détail des principales opérations d'investissement, et donc de piloter la consommation des crédits inscrits au budget avec plus de précision. Il apparaît toutefois que ce suivi par opération n'a pas apporté d'amélioration significative.

Ainsi en 2015, les crédits ouverts à hauteur de 2 090 000 € sur l'opération 15002 « Evolution poste de conduite » ont été annulés pour près de 720 000 €. Sur 2015 et 2016, beaucoup d'opérations ont été ouvertes, pour des montants très divers, et n'ont pas été engagées du tout, représentant ainsi quelque 2,4 M€ de crédits annulés sur chacun des exercices.

Si, sur l'année 2017, un nombre moins important d'opérations a été inscrit sans donner lieu à engagement, il ressort du compte administratif que les engagements effectivement réalisés ont été souvent très inférieurs aux crédits ouverts, conduisant ainsi à interrogation sur la qualité des prévisions. Il est rappelé à cet égard que le principe d'annuité budgétaire doit conduire à n'inscrire au budget d'un exercice que les crédits nécessaires aux dépenses de l'année.

La chambre invite en conséquence le syndicat à utiliser pleinement le suivi des opérations d'équipement qu'il a mis en place, en vue d'améliorer la qualité de la prévision et d'ajuster le niveau des crédits inscrits au budget aux projections de dépenses établies sur des bases plus assurées.

6.3- Les autorisations de programmes et les crédits de paiement

L'article L. 2311-3 du CGCT dispose que « *les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissements peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées* ».

Depuis 2015, concomitamment à l'inscription de chapitres budgétaires d'opérations d'équipement, quinze autorisations de programmes ont été créées ou modifiées sur la période de contrôle. Les décisions d'ajustement et modifications sont validées par les délibérations qui emportent adoption du budget primitif ou du budget supplémentaire. Conformément à la réglementation, le syndicat reprend, dans l'annexe IV aux budgets primitifs, les autorisations de programmes et les crédits de paiements ouverts sur l'exercice.

L'examen des tableaux annexés aux budgets interroge toutefois sur l'objet réel des crédits de paiements. Règlementairement en effet, un crédit de paiement correspond au montant des crédits ouverts au titre de l'année en question pour l'exécution de l'autorisation de programme. Il est ainsi nécessairement positif ou nul alors que le syndicat mentionne des crédits de paiement négatifs. Cette anomalie semble plutôt relever d'un suivi perfectible, la correction du montant de l'autorisation de programme intervenant après constat que les crédits de paiement inscrits les années précédentes ne correspondaient pas à une planification réelle.

De même, l'existence d'une autorisation de programme ouverte de longue date alors qu'aucun crédit de paiement n'est inscrit année après année, semble contraire à la notion même d'autorisation de programme qui, aux termes de l'article R. 2311-9 du CGCT, doit se rattacher à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées. Une fois l'immobilisation réalisée, il revient alors au comité syndical d'annuler l'autorisation de programme (pour le solde ou pour ordre, pour apurer l'historique des autorisations créées).

6.4- Le suivi des immobilisations

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise est un établissement public gérant un service à caractère industriel et commercial, disposant d'un volume d'immobilisations très important, notamment après la mise en service de la ligne de tramway (infrastructures et matériels roulants).

Le syndicat enregistre et suit ses immobilisations dans un état des immobilisations reprenant chacune d'elles, lui affectant un numéro d'identification et une durée d'amortissement.

Toutefois, le suivi est insuffisamment rigoureux, conduisant le syndicat et le comptable assignataire à organiser, en concertation, des dispositifs de régularisation de la situation.

6.4.1- La règlementation comptable

Selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux organismes publics gérant un service à caractère industriel et commercial, « *un actif est un élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôle du fait d'événements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs* ».

L'instruction précise que les immobilisations doivent être évaluées initialement à leur coût d'acquisition pour les actifs acquis à titre onéreux. Postérieurement à leur date d'entrée dans le patrimoine, la valeur comptable des actifs résulte de l'application des règles d'amortissements et dépréciations.

Le guide des opérations d'inventaire établi par le Comité national de fiabilité des comptes locaux rappelle que le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan et que celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. Il précise que seul un inventaire précis des biens amortissables ayant vocation à être intégrés dans l'actif de la collectivité permet de s'assurer de la sincérité des amortissements réalisés. Pour les services publics industriels et commerciaux, il insiste sur la bonne tenue de l'inventaire qui, outre l'enjeu de la qualité comptable, représente aussi un élément essentiel conditionnant le calcul exact des prix des prestations.

Le guide rappelle encore que, pour les établissements relevant de la nomenclature M4, l'ensemble des immobilisations est amortissable. Cette dernière précise qu'un *plan d'amortissement doit être établi qui est « la traduction de la répartition de la valeur amortissable d'une immobilisation selon le rythme de consommation des avantages économiques attendus en fonction de son utilisation probable »*. Elle expose qu'en raison des difficultés de mesure du rythme de consommation des avantages économiques, l'amortissement consiste généralement dans l'étalement de la valeur des immobilisations amortissables, sur leurs durées probables d'utilisation. L'instruction précise que l'amortissement d'une immobilisation commence à la date de sa mise en service, et que le plan d'amortissement est défini à la date d'entrée du bien à l'actif.

Par une délibération du 11 juillet 2006, le comité syndical du SMTC a déterminé les durées d'amortissement des immobilisations, ces durées étant reprises dans les budgets votés.

Tableau n° 5 : Durée d'amortissement des immobilisations SMTC

Immobilisations corporelles	
Rames de tramway	30 ans
Rail, appareil de voie tramway	30 ans
Installations électriques (sous-stations, ligne aérienne de contact, ...)	20 ans
Véhicules et équipements embarqués - Bus	15 ans
Véhicules - Voitures (< 20 places)	5 ans
Véhicules - Camion déneigement	15 ans
Équipement atelier (colonne de levage, station de lavage, banc de freinage,...)	15 ans
Outillage exploitation	10 ans
Installation voirie (signalisation ferroviaire, ...)	30 ans
Mobilier urbain (abribus, mobilier en station, ...)	15 ans
Courants faibles (billettique, SAEIV, radiophonie, téléphonie, ...)	20 ans
Sécurité (vidéosurveillance, ...)	15 ans
Bureautique, informatique	5 ans
Mobilier bureau	15 ans

Source : budget SMTC

6.4.2- Les immobilisations dans le bilan comptable du syndicat

Selon le bilan de l'exercice 2018, au vu du compte de gestion du syndicat, l'actif immobilisé net des amortissements effectués représente un montant très élevé, dépassant 430 M€.

Tableau n° 6 : Actif immobilisé au bilan 2018 (en milliers d'euros)

BILAN ACTIF	Brut	Amort	Net
Frais d'études de R & D	7 720	3 762	3 958
Conces, brev, licences, marques, procéd	5 484	4 977	507
Autres immobilisations incorporelles	1 027	748	278
Terrains en toute propriété	12 865		12 865
Constructions en toute propriété	32 511	9 628	22 883
Instal, mat et outil techn en tte prop	231 734	5 513	226 221
Autres immob corpo en tte propriété	279 476	118 270	161 206
Immobilisations corpo en toute propriété	8 262		8 262
Participations et créances rattachées			
Actif immobilisé - Total I	579 077	142 898	436 179

Source : Compte de gestion 2018

Cet actif immobilisé net a été financé par l'emprunt, à hauteur de plus de 225 M€.

Selon les données de la balance de sortie de l'exercice 2018, l'actif immobilisé est principalement constitué des installations complexes spécialisées constitutives des infrastructures du tramway, enregistrées au compte 2151 pour un montant brut de 231,7 M€ (et un montant net de 226,2 M€), ainsi que des matériels de transport, inscrits au compte 2182 pour un montant brut de 176,8 M€ (et un montant net de 107,1 M€).

Cette structure du bilan est caractéristique d'un organisme de transport ayant investi des montants importants dans la constitution d'un réseau en site propre, et possédant des véhicules de valeurs élevés. Toutefois, la valeur nette comptable des installations complexes spécialisées reste particulièrement importante, en raison de la date de réalisation des infrastructures du tramway mis en service en novembre 2006 et de l'insuffisance des

amortissements constatés (cf. ci-après).

6.4.1- Les engagements non tenus des contrats d'engagement partenarial

Un contrat d'engagement partenarial a été signé entre le syndicat et la direction départementale des finances publiques du Puy-de-Dôme pour les années 2014 à 2016 ; le diagnostic et la fiabilisation de l'actif immobilisé enregistré dans les comptes du syndicat y figuraient au nombre des actions à développer durant la période d'exécution du contrat.

Le contrat d'engagement partenarial postérieur, couvrant les années 2017 à 2019, reprend le même objectif dans un axe 3.1 intitulé « Optimisation de la comptabilité patrimoniale : diagnostic et fiabilisation des actifs enregistrés ». Il y est rappelé que des travaux de fiabilisation de l'inventaire du SMTC ont permis de réduire les discordances entre l'existence physique des biens et l'inventaire, mais qu'il subsiste un risque financier et comptable du fait de l'absence de comptabilisation de biens ou de travaux, notamment ceux réalisés pour le compte d'autrui ou ceux contrôlés en vertu d'une convention de superposition de gestion. Ceci minore les actifs du SMTC, et subséquemment, le montant des dotations aux comptes d'amortissements.

Comme pour le contrat précédent, les actions programmées comprenaient la création d'un groupe de travail réunissant SMTC, services municipaux de Clermont-Ferrand et comptable public, chargé de définir la procédure de reconnaissance physique des biens et, après validation du diagnostic, de mettre à jour l'inventaire et de procéder aux corrections comptables de l'actif ajusté.

Pour autant, bien que traduisant une volonté réitérée, les actions programmées et notamment la constitution du groupe de travail n'ont pas été engagées, devant l'ampleur de la tâche et les incidences financières en découlant.

6.4.2- Une gestion comptable des immobilisations perfectible

6.4.2.1- *Compte 2031 – Frais d'études*

Selon l'instruction budgétaire et comptable M.4, les frais d'études sont enregistrés sur un compte 2031 avant engagement des travaux puis, lors de leur lancement, sont intégrés sur un compte 23 d'immobilisations en cours. Ils sont ensuite incorporés dans l'immobilisation corporelle enregistrée sur un compte 21.

Les frais d'études n'ont donc pas vocation à figurer dans l'état des immobilisations, hormis pour les seules études n'ayant pas donné lieu à une opération d'investissement consécutive. Ces dernières sont alors amorties sur une durée maximale de cinq ans.

Or, le tableau des amortissements, joint au compte de gestion de l'exercice 2018, comporte des amortissements sur une durée de 25 ans de frais d'études, relatifs à des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'un montant initial de l'ordre de 6,5 M€. Cette inscription, jamais régularisée, reflète l'absence de rattachement de ces prestations d'études aux biens correspondants.

6.4.2.2- *Compte 208 – Autres immobilisations incorporelles*

Les immobilisations imputées au compte 208 « Autres immobilisations incorporelles » ont été enregistrées durant les exercices 1979 à 1986. Elles présentent une valeur nette comptable de 0,3 M€ et correspondraient à des droits relatifs aux lignes à destination de communes de l'agglomération clermontoise à une époque où l'activité du syndicat excédait son périmètre

territorial, lignes relevant du département du Puy-de-Dôme. Elles font l'objet d'un amortissement sur une durée de 50 ans.

La matérialité de ces droits n'est pas garantie, le syndicat ne pouvant les identifier avec certitude. La réglementation en vigueur, relative aux transports urbains, ne distingue pas, en outre, de droits autres que ceux de l'autorité organisatrice des transports, susceptibles d'être enregistrés à l'actif.

6.4.2.3- *Compte 2131 – Constructions*

Certaines immobilisations acquises depuis 2015, n'ont toujours pas donné lieu à dotations aux comptes d'amortissement en 2018.

L'essentiel des constructions est amorti sur une durée de cinquante ans, à compter de l'acquisition du bien ou de la réalisation des travaux correspondants, conformément au plan d'amortissement retenu par le conseil syndical. Toutefois, un nombre important des constructions enregistrées résultent en fait de travaux réalisés sur des bâtiments existants, qui font donc l'objet d'un amortissement depuis plusieurs années. Ces travaux ne peuvent être amortis de façon dissociée et sur une durée propre indépendante de celle du bâtiment support. Un grand nombre d'immobilisations constituent des aménagements, tels que des marquages au sol ou des changements de chaudières, dont la durée d'usage ne peut raisonnablement pas être estimée à cinquante ans.

Selon le syndicat, les biens relevant d'adjonctions ou d'améliorations apportées à des biens existants entraînent un accroissement de la valeur de l'immobilisation initiale ou contribuent à en allonger la durée d'utilisation. Dès lors, en toute logique, il appartient au syndicat d'identifier chacun des biens améliorés, d'apprécier l'apport des adjonctions sur la valeur nette de l'immobilisation, et d'en corriger la valeur ainsi que le plan d'amortissement en conséquence. Dans le cas présent, l'enregistrement de chaque élément rapporté comme élément indépendant résulte plutôt de l'absence d'identification comptable du bien auquel ces améliorations ou adjonctions ont été apportées.

6.4.2.4- *Compte 2151 – Installations complexes spécialisées*

L'instruction budgétaire et comptable M4 définit les installations complexes spécialisées comme des « *unités complexes fixes d'usage spécialisé pouvant comprendre constructions, matériels ou pièces qui, même séparables par nature, sont techniquement liés pour leur fonctionnement et que cette incorporation de caractère irréversible rend passible du même rythme d'amortissement (compte 2151)* ».

Or, depuis leur mise en service, les immobilisations inscrites à l'état des immobilisations du syndicat mixte sur le compte 2151 « Installations complexes spécialisées » n'ont fait l'objet d'un amortissement que pour une fraction infime (environ 2 %) d'un total dépassant actuellement les 230 M€ de valeur brute.

Les premières entrées au bilan sur ce compte ayant été enregistrées en fin d'année 1978, la valeur nette comptable (VNC) réelle des biens considérés diffère aujourd'hui sensiblement de celle constatée initialement, à la date de l'acquisition. Elle est pourtant demeurée figée pour la plupart des équipements.

Selon le syndicat, l'absence d'amortissement des immobilisations a pour origine, pour les plus anciennes, l'application jusqu'en 2002 des règles de l'instruction budgétaire et comptable M14 qui ne considérait pas les dépenses de voirie comme devant être amorties.

L'examen de l'état des immobilisations du syndicat a permis toutefois de constater que les incidences du changement de nomenclature comptable en 2003 sur la prise en charge des

immobilisations liées à la voirie n'ont eu, en fait, qu'une incidence très marginale, les dépenses enregistrées avant 2003 représentant moins de 0,002 % de l'ensemble des enregistrements sur le compte 2151.

Tableau n° 7 : Amortissement des installations complexes spécialisées (en €)

Libellé	Valeur d'acquisition	Durée amortiss ^t	VNC au 01/01/2019	VNC au 31/12/2019
Avant 2003				
Installations matériels	11 829 383	0	11 829 383	11 829 383
Voirie	3 485	0	3 485	3 485
Total	11 832 868	-	11 832 868	11 832 868
À compter de 2003				
Installations électriques.Elec.Expl.:s/stat LAC/21	9 346 213	20	3 902 464	3 435 153
Équipements divers	16 442	0	16 442	16 442
Installations matériel	5 225 541	0	5 225 541	5 225 541
Voirie	205 205 117	0	205 205 117	205 205 117
Divers	31 992	0	31 992	31 992
Total	219 825 305	-	214 381 556	213 914 245
Total immobilisations compte 2151	231 658 173	-	226 214 423	225 747 113

Source : SMTC

De fait, l'absence d'amortissement concerne très majoritairement les immobilisations mises en services depuis 2003 et donc amortissable par principe.

Les immobilisations inscrites au compte 2151 à partir de 2003 sont majoritairement liées à la création de la ligne de tramway (réalisation de la plateforme et des voiries du dépôt de Champratel), construite par le syndicat et enregistrée dans ses comptes, alors que les infrastructures réalisées correspondaient pour partie à des aménagements urbains et de voirie relevant alors de la compétence de la commune de Clermont-Ferrand.

Elles concernent particulièrement des travaux sur la voirie pour un montant qui pourrait représenter jusqu'à 89 % du total des enregistrements sur le compte 2151. Or la voirie appartient en principe à la commune de Clermont-Ferrand et aujourd'hui à la Clermont Auvergne Métropole.

L'absence d'identification des immobilisations enregistrées au bilan du syndicat ne permet pas de distinguer, à la seule lecture des informations comptables, les biens et installations appartenant au syndicat, de la voirie et de ses accessoires appartenant à l'origine.

Cette complexité à analyser, dès l'origine des enregistrements comptables, la fraction et la valeur des immobilisations revenant à chacune des collectivités concernées, a contribué à perpétuer cette pratique sur toute la durée de réalisation et d'aménagement des infrastructures du tramway. Ce choix a conduit à une situation d'autant plus complexe à régulariser que la compétence en matière de voirie de la commune de Clermont-Ferrand sur le ressort territorial du syndicat, et plus précisément sur l'emprise de la ligne de tramway, a été transférée partiellement à la communauté d'agglomération puis intégralement à la communauté urbaine et à la métropole qui lui ont succédé.

Nonobstant le fait que l'inscription, dans les comptes du syndicat mixte, d'immobilisations relevant de la commune de Clermont-Ferrand et aujourd'hui de la métropole a permis à ces dernières collectivités d'afficher un patrimoine et un endettement associé réduit, la situation apparaît aujourd'hui délicate à apurer. Pour autant, la régularisation s'impose, en considération des incidences budgétaires et comptables qui s'y attachent, pour le syndicat mixte comme pour Clermont-Auvergne Métropole.

Selon le syndicat, pour une bonne part des immobilisations lui revenant, une étude récente envisageant un projet de « ferrisation » du système de tramway actuel n'exclut pas la réutilisation de la plateforme du tramway après 2036, terme de la période normale d'amortissement. Quoiqu'il en soit, la prolongation de la durée d'usage de la plateforme ne remet pas en cause l'obligation légale d'amortir, dès la mise en service du bien. Elle contribuera simplement à étaler la charge des amortissements restant à prendre en compte, pour autant que les biens à amortir soient identifiés, que la répartition des biens entre le syndicat et la métropole soit réalisée et que la prolongation de l'utilisation au-delà de la durée initiale soit justifiée.

Par ailleurs, les travaux de maintenance à mi-vie des infrastructures du tramway n'ont pas eu pour effet de prolonger la période d'usage des installations mais simplement de permettre leur conservation sur la durée d'utilisation initialement prévue, correspondant à la durée d'amortissement. Les dépenses afférentes ont toutefois eu pour conséquence d'accroître la valeur comptable des infrastructures concernées. Les opérations de maintenance constituent donc bien des éléments devant donner lieu à immobilisation, justifiant leur inscription en section d'investissement, et qui doivent être amorties sur la durée de vie résiduelle de l'infrastructure bénéficiaire.

Dans le contexte présent de défaut d'inventaire, complet et fiable, des biens immobilisés, il est extrêmement délicat de distinguer les biens relevant du patrimoine du syndicat et devant être amortis, de ceux appartenant à la métropole et devant lui être transférés.

Il a été cependant constaté qu'en vis-à-vis, le syndicat ne semble pas avoir rencontré de difficultés comparables pour procéder à la reprise progressive au compte de résultat des subventions d'investissement afférentes au tramway, étant observé au surplus que ces recettes auraient pu permettre de couvrir, pour partie, les dotations aux comptes d'amortissement des immobilisations qu'elles avaient financées.

Tableau n° 8 : Amortissement des subventions tramway SMTC fin 2018

Numéro Immo	Subvention			Amortissement	
	Libellé	Date	Valeur brute	Durée	Montant cumulé
2006003	Subvention Tram 2005-2006 Région	31/12/2006	10 000 000,00	25	4 800 000,00
2006004	Subvention Tram 2005-2006 Départ	31/12/2006	10 000 000,00	25	4 800 000,00
2006005	Subv. Tram Éclairage 2005-2006 SIEG	31/12/2006	76 882,08	25	36 903,36
2006006	Subv. Tram 2005-2006 FEDER	31/12/2006	16 000 000,00	25	7 680 000,00
2007005	Subvention Tram Région	16/04/2007	2 500 000,00	25	1 100 000,00
2007007	Subv Tram solde Département	26/11/2007	5 000 000,00	25	2 200 000,00
2007008	Subv. Tram Éclairage 2007 SIEG	26/11/2007	297 943,70	25	131 095,25
2007009	Solde Subv Tram FEDER	31/12/2007	4 000 000,00	25	1 760 000,00
2008002	Subvention Tram Solde Région	07/03/2008	2 500 000,00	25	1 000 000,00
Total			50 374 825,78		23 507 998,61

Source : Constatation des amortissements / Compte de gestion 2018

6.4.3- L'incidence financière des corrections à apporter

Les erreurs constatées dans l'inscription des immobilisations et l'absence de prise en considération de certains amortissements ont entraîné une moindre prise en considération de la perte de valeur des biens immobilisés due à leur usure tant au niveau du compte de résultat que du bilan du syndicat. En effet, les amortissements et dépréciations des immobilisations se traduisent comptablement par l'inscription de charges d'exploitation sur le compte 68

« Dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions » et d'un passif aux comptes de bilan des chapitres 28 « Amortissements des immobilisations » et 29 « Dépréciations des immobilisations ». Budgétairement, ils donnent lieu à l'inscription de crédits de dépenses en section d'exploitation et à une prévision de recette en section d'investissement.

6.4.3.1- Immobilisations incorporelles

L'absence de rattachement des dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage (compte 203) aux immobilisations dont elles ont contribué à établir la valeur, doit être régularisé dans le cadre d'un processus de fiabilisation de l'inventaire du patrimoine. Mais les corrections à apporter, si elles entraînent la nécessité de mise en œuvre d'un plan de fiabilisation lourd, fruit du retard accumulé, n'auront pas d'incidence financière directe.

S'agissant des immobilisations enregistrées sur le compte 208 « Autres immobilisations incorporelles » n'ont plus de valeur comptable, les droits dont elles sont censées matérialiser la valeur ayant été inclus dans les compétences propres du syndicat. De ce fait, la dépréciation de l'actif devra conduire à l'inscription d'une dépense d'exploitation de 0,3 M€ sur le compte 68 « Dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions » et d'une recette d'investissement du même montant sur le compte 29 « Dépréciations des immobilisations ».

6.4.3.2- Compte 2131 – Constructions

Les immobilisations portées à ce compte étant mal identifiées, le rattachement des travaux effectués après leur mise en service ne peut être envisagé pour l'heure.

De ce fait, les incidences financières de la correction des plans d'amortissement retenus pour ces travaux, afin de les aligner sur la durée d'amortissement de l'immobilisation à laquelle ils se rapportent, ou pour en étendre la durée dans le cas où ils contribueraient à allonger la durée de vie du bien concerné, ne peuvent être évaluées. Elles viennent toutefois s'ajouter au plan de fiabilisation du patrimoine évoqué précédemment.

6.4.3.3- Compte 2151 – Installations complexes spécialisées

La régularisation des inscriptions comptables sur le compte 2151 « Installations complexes spécialisées » nécessitera en premier lieu de procéder à la dissociation des immobilisations relevant du syndicat mixte de celles devant revenir à Clermont-Auvergne-Métropole. Il conviendra ensuite de prendre en considération la dépréciation des immobilisations en cause, depuis leur mise en service, en fonction de la durée d'amortissement définie par le syndicat (par référence à leur durée d'utilisation). Comme relevé précédemment, la distinction exacte, au sein des ouvrages recensés sur un intitulé de voirie, entre les éléments appartenant au syndicat et ceux de la propriété de la métropole ne peut être opérée sur le seul fondement des données comptables.

Selon le syndicat, les immobilisations inscrites à ce titre seraient principalement reliées à la création de la ligne de tramway, pour un montant estimé à 96,7 M€, et aux aménagements urbains connexes d'un coût de 108,3 M€. La première part resterait à ce titre aux comptes du syndicat et devrait être amortie, tandis que la seconde devrait être transférée à la métropole.

Sur la base d'un nécessaire amortissement des immobilisations (relevant du syndicat) depuis la mise en service de la ligne de tramway à la fin de l'année 2006, et sur la base d'une durée d'amortissement fixées à 30 ans, une dotation aux comptes d'amortissements de quelque 3,2 M€ aurait dû être inscrite chaque année depuis 2007. L'absence d'amortissement comptable n'ayant pas gommé la perte réelle de valeur des équipements, le niveau de la dépréciation subie par les immobilisations depuis leur mise en service peut être évalué à près

de 42 M€ à la fin 2019. Circonstance aggravante, l'amortissement des subventions reçues pour financer la réalisation des infrastructures du tramway ayant déjà été constaté, il ne pourra pas contribuer à réduire les incidences financières de cette dépréciation.

Si l'inscription d'une recette d'investissement, par l'effet du constat de la dépréciation des actifs, peut participer au financement des projets à venir du syndicat, la charge d'exploitation, correspondant aux 42 M€ de dotations aux comptes d'amortissement, semble difficilement supportable et peu compatible avec les principes de financement de l'exploitation d'un réseau de transport. Elle devra donner lieu à contributions des collectivités adhérentes du syndicat, en application des dispositions de l'article L. 5212-20 du code général des collectivités territoriales dont il résulte que cette contribution constitue une dépense obligatoire pour les collectivités fédérées, dans la limite des nécessités du service.

Les immobilisations de voirie, relevant actuellement de la métropole, devront pour leur part être précisément identifiées et valorisées puis transférées à l'établissement de coopération intercommunale, de même que la quote-part des emprunts souscrits et non encore totalement amortis, en ayant assuré le financement. Les fonds propres du SMTC, ainsi que les subventions perçues au titre de la réalisation de la ligne de tramway et non de l'opération globale d'aménagement urbain, ne sauraient en effet être affectés à d'autre objet et participer en quelque manière au financement d'immobilisations métropolitaines. L'endettement du syndicat s'en trouvera de fait allégé de plus d'une centaine de millions d'euros.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Clermont Auvergne Métropole a indiqué qu'elle a entendu travailler avec le SMTC à l'apurement de la situation, tout en restant soucieuse de ce que les modalités de résolution mises en œuvre n'obèrent pas ses propres capacités à investir sur son territoire et à exercer l'ensemble des missions métropolitaines de service public auprès des usagers et de la population.

La chambre en prend note et recommande en conséquence au syndicat de se rapprocher de manière urgente de la métropole Clermont Auvergne Métropole, afin d'entreprendre les opérations d'identification des biens étant, à leurs mises en service, propriétés de la commune de Clermont-Ferrand ou de la communauté d'agglomération Clermont communauté et de la quote-part des emprunts correspondant.

Après identification des biens restant la propriété du SMTC, soit directement pour ceux ne présentant pas de difficultés d'appropriation, soit au terme des opérations décrites dans le paragraphe précédent, la chambre recommande au syndicat d'opérer les opérations comptables de dépréciation des immobilisations depuis leur mise en service au fur et à mesure de leur identification et de procéder à leur amortissement sur la durée résiduelle du plan d'amortissement, démarche devant être menée dans les trois ans à venir, en sorte de ne pas reporter indéfiniment le travail de remise en ordre indispensable.

7- L'ANALYSE FINANCIERE

7.1- La formation de l'autofinancement

7.1.1- Les produits de gestion

Les ressources du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise sont constituées :

- ♦ aux deux-tiers, du produit du versement transport⁵, ressource fiscale perçue en

⁵ Le versement transport (VT) est un impôt destiné au financement des transports publics, perçu auprès des employeurs, publics ou privés, d'organisme d'au moins 11 salariés et localisés à l'intérieur d'un périmètre de

qualité d'autorité organisatrice des transports (AOT) puis d'autorité organisatrice des mobilités (AOM) ;

- ♦ le dernier tiers étant constitué à parts comparables de subventions d'exploitation perçues principalement des collectivités membres du syndicat, conformément aux dispositions de l'article 9 des statuts, et de diverses ressources d'exploitation retirées pour l'essentiel des recettes commerciales des ventes de titres de transports.

Tableau n° 9 : Les produits de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources fiscales (versement transport)	58 345 806	63 790 954	61 363 606	62 230 429	64 332 018	64 668 252	68 708 812
Subvention d'exploitation perçues	13 834 860	14 206 487	15 195 121	16 394 322	16 778 131	17 361 975	17 240 716
Autres ressources d'exploitation	15 959 458	15 861 309	15 413 924	14 178 987	14 094 251	14 319 944	15 118 387
Produits de gestion	88 140 124	93 858 750	91 972 651	92 803 738	95 204 400	96 350 171	101 067 915

Source : CRC d'après le compte de gestion

7.1.1.1- Le versement transport

Le versement transport (VT) est une contribution locale des employeurs, ayant pour objet de financer les transports en commun. Tout employeur public ou privé dont l'établissement est situé dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation de la mobilité en est ainsi redevable, au-delà d'un effectif de 9 salariés jusqu'en 2017 porté à 11 salariés en 2018. Il est perçu par l'Urssaf qui le reverse ensuite aux collectivités territoriales en charge des transports. Il relève des articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales. La perte induite par le relèvement du seuil d'assujettissement de 9 à 11 salariés, des entreprises redevables, a été compensée par l'État pour des montants de l'ordre de 600 000 € par an, mais avec un décalage d'un an.

Pour le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise, le versement transport représente les deux tiers des produits de gestion. Il constitue ainsi la plus importante ressource d'exploitation, stable pour autant que la conjoncture économique du ressort territorial reste dynamique.

7.1.1.2- Les subventions d'exploitation

Tableau n° 10 : Les subventions d'exploitation reçues

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
État	186 876	190 563	182 882	182 882	194 548	200 381	193 381
Clermont-Com/Métropole	11 295 415	11 575 555	12 579 943	13 768 968	13 970 184	14 368 325	14 250 066
Saint-Beauzire		63 930	66 259	68 628	70 307		
Sayat	70 390	72 150	74 769	77 434	79 329		
Dallet						17 000	
Mezel						17 000	47 000
Pérignat-sur-Allier						17 000	
Clermont-Ferrand		1 896	7 446	27 809			
Département PDD	2 282 180	2 302 392	2 283 822	2 268 601	2 463 764	2 460 626	1 509 819
Région ARA						281 643	1 240 450
Total	13 834 860	14 206 487	15 195 121	16 394 322	16 778 131	17 361 975	17 240 716

Source : comptes de gestion

transports urbains (PTU) (articles L. 2333-64 à 75 du Code Général des Collectivités Territoriales). Avant le 31 décembre 2015, le seuil était fixé à plus de 9 salariés.

Les subventions d'exploitation représentent entre 15 % et 17 % des produits de gestion du syndicat. Elles sont constituées pour près de 85 % des contributions des membres du syndicat, essentiellement celle acquittée par la Métropole.

Le département du Puy-de-Dôme puis, à compter de 2018, la région Auvergne-Rhône-Alpes sont les autorités organisatrices des transports scolaires en dehors des périmètres de transports urbains. Dans ces périmètres, l'autorité organisatrice des transports urbains reste compétente pour l'organisation des transports scolaires, le département et la région en étant les financeurs.

Une convention cadre a été signée le 6 juin 2000 entre le syndicat et le département du Puy-de-Dôme, en sorte d'appliquer une tarification homogène du transport scolaire sur l'ensemble du ressort départemental et d'inciter le public scolaire à utiliser les transports en commun. Dans ce cadre, le département du Puy-de-Dôme a versé jusqu'en 2017 au SMTC une contribution fondée sur le seul transport scolaire.

Par l'effet des transferts de compétences opérés par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la région est depuis le 1^{er} septembre 2017 l'autorité organisatrice des transports scolaires, et le financement des transports scolaires lui revient de droit depuis l'exercice 2018.

Le 5 janvier 2018, la région Auvergne-Rhône-Alpes et le SMTC ont signé une convention de transfert des services de transport non urbain et de transport scolaire, sur le périmètre du SMTC-AC, dont l'objet est « *de définir les modalités de transfert et les conditions de financement des services de transport non urbains et scolaires transférés par la Région au SMTC en vertu de l'article L. 3111-5 du code des transports sur le ressort territoriale défini par l'arrêté n° 16-02779 en date du 6 décembre 2016. / Sont ainsi concernés les services de transport non urbains (réguliers ou à la demande) et les services scolaires existants (...)* ».

Les relations antérieurement tissées entre le département du Puy-de-Dôme et le SMTC ont été dans le même temps clarifiées, par résiliation de la convention du 6 juin 2000 et la signature le 20 octobre 2017 de deux nouvelles conventions. Il en résulte que le département est redevable d'une subvention, du même ordre de grandeur, destinée à apporter une aide aux déplacements au titre de la compétence solidarité et cohésion, et pour les transports scolaires, à compenser les transferts de charges préalablement intervenus lors de l'extension du périmètre de transport urbain. Les deux conventions fixent ainsi les participations du département à 1 509 819 € au titre de la solidarité, et à 950 807 € pour les transports scolaires, soit un total de 2 460 626 € par an.

La participation de la région a été valorisée à 281 643 €, répartie comme suit :

- ♦ 71 396,19 € aux titres des charges liées au service de transport régulier ;
- ♦ 186 668,08 € au titre des charges liées au service de transport scolaire ;
- ♦ 18 486,59 € au titre des charges liées aux ressources humaines et fonctions support ;
- ♦ 5 092,00 € au titre des charges liées aux subventions à titre individuelle.

Le montant des participations versées par le département du Puy-de-Dôme et la région Auvergne-Rhône-Alpes au syndicat mixte des transports clermontois peut être synthétisé comme suit :

Tableau n° 11 : Les contributions du Département et de la Région

en €		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Département	solidarité	2 254 875,26	2 275 850,00	2 275 850,00	2 260 283,20	1 509 819,00	1 509 819,00
	scolaire					950 807,00	950 807,00

	autres	27 304,42	26 542,20	7 971,70	8 317,69	3 137,59	
Région							281 643,00
Total		2 282 179,68	2 302 392,20	2 283 821,70	2 268 600,89	2 463 763,59	2 742 269,00

Source : pièces compte de gestion

7.1.1.3- Les autres ressources d'exploitation

Les autres ressources d'exploitation sont assurées pour l'essentiel par les recettes tirées de la tarification commerciale du transport urbain (ventes de titres de transport). Leur niveau a fléchi depuis l'exercice 2016, du fait de la mise en place à compter de 2015, de la tarification solidaire.

Tableau n° 12 : Les autres ressources d'exploitation

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ventes produits finis et intermédiaires	43 498	50 611	9 275	71 584	11 663	50 793	52 278
Transports de voyageurs	15 727 690	15 511 402	15 236 035	13 599 223	13 839 286	13 771 181	14 417 464
Locations diverses	188 270	232 092	168 614	236 516	243 302	422 298	648 645
Mise à dispo personnel facturée		67 204		271 665		75 671	
Total autres ressources d'exploit	15 959 458	15 861 309	15 413 924	14 178 987	14 094 251	14 319 944	15 118 387

Source : comptes de gestion

7.1.1.4- Synthèse sur les produits de gestion

Les produits de gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise sont constitués, principalement, de ressources qui ne sont pas retirées des produits directs de l'exploitation du réseau de transport, mais par l'apport du versement transport et des participations de la métropole Clermont Auvergne Métropole, du département du Puy-de-Dôme et de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Les recettes provenant directement de l'exploitation du réseau de transport urbain confiée à la régie T2C, n'interviennent ainsi qu'à hauteur d'environ 15 % depuis 2016.

Il en résulte que les choix de gestion du SMTC sont très étroitement liés aux capacités de la métropole à en assumer le financement, par sa contribution dont le montant est décidé par le comité syndical et qui constitue pour l'intercommunalité une dépense obligatoire, en application des dispositions du code général des collectivités territoriales.

7.1.2- Les charges de gestion

Tableau n° 13 : Les charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Consommations intermédiaires	61 660 637	65 194 651	65 912 709	67 607 605	70 063 076	72 926 905	74 954 446
Charges de personnel	2 035 258	2 268 942	2 323 334	2 436 442	2 717 114	2 630 050	2 840 888
Subventions d'exploitation versées	46 962	36 770	40 980	44 362	115 060	476 307	560 867
Autres charges de gestion	20 877	46 760	64 077	64 972	61 611	68 672	63 437
Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	49 155	21 053	23 029	26 661	22 970	22 919	21 947
Subventions d'équipement versées	88 222	349 807	99 745	54 442	224 504	0	43 765
Total Charges de gestion	63 901 111	67 917 982	68 463 874	70 234 484	73 204 335	76 124 852	78 485 349

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.1.2.1- Les consommations intermédiaires

Les consommations intermédiaires représentent 95 % des charges de gestion. Elles sont constituées à 98 % de la redevance d'exploitation versée à l'exploitant du réseau de transport, la régie T2C, redevance forfaitaire liée au contrat de service public liant les deux organismes sur les périodes 2013-2017 et actuellement sur la période 2018-2022.

Tableau n° 14 : Les consommations intermédiaires

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sous-traitance générale	60 260 172	63 547 483	64 480 246	65 681 709	68 493 002	71 593 859	73 548 976
Fournitures non stockables (eau, énergie,)	22 462	22 624	24 629	23 131	23 598	23 574	25 924
Fournitures d'entretien et petit équipement	7 609	5 674	6 327	5 781	8 402	3 896	8 031
Carburants	8 053	6 287	4 713	3 763	4 626	5 549	4 544
Autres achats	21 398	18 070	18 579	15 735	21 185	14 701	11 389
Locations et charges de copropriétés	96 318	96 728	88 533	91 765	123 642	160 347	143 541
Entretien et réparations	344 800	892 542	471 735	558 461	481 507	412 520	371 197
Assurances et frais bancaires	62 259	41 569	57 598	184 905	57 883	48 819	68 903
Autres services extérieurs et divers	244 148	223 456	234 267	243 845	224 571	226 571	192 817
Honoraires, études et recherche	177 496	117 109	292 417	413 702	334 166	140 590	254 510
Publicité, publications, relations publiques	298 029	131 217	135 374	289 118	186 413	183 307	232 148
Transports collectifs et de biens	0	0	0	0	0	13 750	0
Déplacements, missions et réceptions	81 645	55 297	64 150	63 404	65 952	64 332	59 727
Frais postaux et télécommunications	36 248	36 596	34 140	32 286	38 130	35 090	32 739
Total Consommations intermédiaires	61 660 637	65 194 651	65 912 709	67 607 605	70 063 076	72 926 905	74 954 446

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.1.2.2- Les charges de personnel

Les charges de personnel pèsent de 3,2 à 3,6 % dans l'ensemble des charges de gestion du syndicat sur la période. Elles ont progressé en moyenne de 5,7 % par an.

Tableau n° 15 : Les charges de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rémunérations du personnel	1 194 318	1 318 096	1 327 076	1 455 378	1 550 937	1 615 324	1 672 662
Charges sociales	518 559	589 282	586 030	670 426	705 404	737 971	782 062
Impôts et taxes sur rémunérations	42 307	45 698	44 348	47 248	49 670	53 847	59 543
Autres charges de personnel	48 168	58 835	70 830	71 378	86 917	94 261	103 349
Charges de personnel interne	1 803 352	2 011 911	2 028 284	2 244 430	2 392 928	2 501 403	2 617 616
Charges de personnel externe	231 905	257 031	295 050	192 012	324 186	128 647	223 272
Charges totales de personnel	2 035 258	2 268 942	2 323 334	2 436 442	2 717 114	2 630 050	2 840 888

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.1.2.3- Les subventions d'exploitation versées

En niveau, les subventions d'exploitation versées ajoutées aux autres charges de gestion et aux impôts, taxes et versements assimilés atteignent à peine 0,9 % des charges de gestion.

Tableau n° 16 : Les subventions d'exploitation versées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subventions d'exploitation aux organismes publics	21 462	19 784	19 480	13 665	30 733	337 590	388 152

Subventions d'exploitation aux organismes de droit privé	25 500	16 986	21 500	30 697	84 327	138 716	172 715
Total Subventions d'exploitation versées	46 962	36 770	40 980	44 362	115 060	476 307	560 867

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les subventions d'exploitation aux personnes de droit privé ont toutefois augmenté significativement depuis 2017, en relation avec le concours d'innovation *Auvermoov* lancé en 2016 et l'appel à projet auprès des jeunes entreprises innovantes (start'up). À ce titre, les entreprises sélectionnées reçoivent en effet une participation financière du syndicat, visant à soutenir l'innovation.

7.1.2.4- Les subventions d'équipement versées

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise verse des subventions d'équipement aux communes de son ressort, au titre des opérations d'investissement réalisées sur les voiries communales ayant des incidences sur les équipements de transport en commun, quais ou système de vidéo-protection notamment.

7.1.2.5- Les autres charges de gestion et les impôts taxes et versements assimilés

Les dépenses relatives aux autres charges de gestion et aux impôts, taxes et versements assimilés, n'excédant pas 0,1 % du total des charges de gestion, elles n'ont pas donné lieu à une analyse particulière.

7.1.2.6- Synthèse des charges de gestion

Les charges de gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise sont pour l'essentiel constituées des redevances versées à l'exploitant du réseau de transport urbain de l'agglomération, la régie T2C.

Les charges de personnel sont en effet limitées dans une telle structure, dont l'activité consiste en la réalisation des infrastructures et d'études ainsi qu'à des missions de contrôle, dès lors que l'exploitation du réseau de transports en commun qui est, elle, marquée par une forte composante humaine, est confiée à la régie T2C.

7.2- La capacité d'autofinancement

Tableau n° 17 : La capacité d'autofinancement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion courante	88 140 124	93 858 750	91 972 651	92 803 738	95 204 400	96 350 171	101 067 915
Charges de gestion courante	63 901 111	67 917 982	68 463 874	70 234 484	73 204 335	76 124 852	78 485 349
Excédent brut d'exploitation	24 239 013	25 940 767	23 508 777	22 569 254	22 000 065	20 225 319	22 582 566
Résultat financier	-10 251 172	-9 206 690	-8 625 656	-8 196 290	-7 828 539	-7 531 269	-7 463 289
Résultat exceptionnel	-8 044	297 177	320 331	73 639	413 838	322 042	-1 331 756
CAF brute	13 979 798	17 031 254	15 203 451	14 446 603	14 585 364	13 016 092	13 787 521
Annuité en capital de la dette	7 139 898	7 751 912	8 077 034	16 370 968	15 711 552	11 389 467	12 350 269
CAF nette	6 839 900	9 279 343	7 126 418	-1 924 365	-1 126 188	1 626 625	1 437 252

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion et les charges de gestion ont augmenté à un rythme comparable, conduisant à une stagnation de l'excédent brut d'exploitation sur la période.

Après une nette progression enregistrée en 2014, la capacité d'autofinancement brute a reculé faiblement pour se stabiliser en 2018.

Le niveau de la capacité d'autofinancement brut n'a pas permis de couvrir l'annuité en capital de la dette sur deux exercices, du fait des conséquences du refinancement des emprunts structurés et de l'effet du protocole transactionnel signé en 2015 entre le syndicat mixte et la Caisse française de financement local (CAFFIL).

7.3- Le résultat de la section d'exploitation

Tableau n° 18 : Le résultat de la section d'exploitation

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	13 979 798	17 031 254	15 203 451	14 446 603	14 585 364	13 016 092	13 787 522
Dotations aux amortissements	11 005 551	11 334 871	11 718 888	12 268 444	12 113 356	12 576 960	12 754 410
Dotations aux provisions	0	0	0	0	0	0	0
Quote-part des subventions d'inv. transférées	3 230 231	3 641 231	3 999 301	4 052 476	4 136 225	4 141 871	3 957 691
+/- Values de cessions	-113 598	-114 850	-28 110	0	4 193	-6 259	0
Résultat section d'exploitation	6 090 879	9 222 764	7 455 754	6 230 635	6 612 426	4 574 745	4 990 803

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le résultat de la section d'exploitation a été largement positif sur l'ensemble de la période examinée. La situation doit toutefois être nuancée en regard des éléments d'analyse précédemment exposés quant à la fiabilité des comptes. En effet, l'absence d'amortissement des immobilisations de la structure de tramway conduit à une sous-évaluation conséquente des charges de dotations aux comptes d'amortissements, sans laquelle le résultat de clôture aurait été fortement réduit.

7.4- Le financement des investissements

Tableau n° 19 : Le financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	13 979 798	17 031 254	15 203 451	14 446 603	14 585 364	13 016 092	13 787 522
Annuité en capital de la dette	7 139 898	7 751 912	8 077 034	16 370 968	15 711 552	11 389 467	12 350 269
CAF nette ou disponible	6 839 900	9 279 343	7 126 418	-1 924 365	-1 126 188	1 626 625	1 437 253
Subventions d'investissement	7 425 753	4 206 142	698 527	1 985 626	623 522	656 680	437 070
Produits de cession	1 947 612	189 500	110 002	0	67 063	302 289	0
Autres recettes	500 000	0	0	0	0	0	0
Financement propre disponible	16 713 265	13 674 985	7 934 946	61 261	-435 603	2 585 594	1 874 323
Dépenses d'équipement	26 652 005	18 073 804	18 614 770	14 778 705	16 778 773	19 764 805	9 331 287
Dons, subventions et prises de participation						263 728	0
Participations et inv. financiers nets	12 252	0	-8 007	-4 245	0	-263 728	0
Charges à répartir	0	0	0	5 620 000	0	0	0
Besoin de financement propre	-9 950 992	-4 398 819	-10 671 818	-14 713 198	-17 214 376	-17 179 211	-7 456 964
Nouveaux emprunts de l'année (yc pénalités de réaménagement)	9 600 000	0	8 000 000	33 112 216	11 155 236	10 000 000	7 000 000
Mobilisation du fonds de roulement net global	-350 992	-4 398 819	-2 671 818	18 399 018	-6 059 140	-7 179 211	-456 964

Source : CRC d'après compte de gestion

Le financement propre disponible pour les investissements s'est dégradé sensiblement compte tenu, d'une part de la capacité d'autofinancement nette négative observée en 2016 et 2017 et demeurée faible depuis lors et d'autre part, de la baisse des subventions d'investissement reçues depuis 2013, alors même que les dépenses d'équipement ont conservé un niveau élevé.

7.5- L'endettement

7.5.1- La situation de l'endettement sur la période

Tableau n° 20 : L'endettement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dettes du BP au 01/01	217 986	220 446	212 694	212 617	229 358	224 802	223 412
Annuité en capital de la dette	7 140	7 752	8 077	16 371	15 712	11 389	12 350
Nouveaux emprunts	9 600	0	8 000	33 112	11 155	10 000	7 000
Encours de dette au 31/12	220 446	212 694	212 617	229 358	224 802	223 412	218 062
Trésorerie nette	16 465	17 611	12 115	18 770	21 062	12 900	10 726
Encours de dette net de la trésorerie	203 981	195 083	200 502	210 588	203 740	210 512	207 336
Emprunts refinancés dans l'année	16 544	0	0	6 492	5 155	0	0
Annuité en capital de la dette	7 140	7 752	8 077	16 371	15 712	11 389	12 350
Charge d'intérêts et pertes de change	10 251	9 207	8 626	13 816	7 829	7 531	7 463
Annuité de la dette	17 391	16 959	16 703	30 187	23 540	18 921	19 814
CAF brute (<i>rappel</i>)	13 980	17 031	15 203	14 447	14 585	13 016	13 016
Capacité de désendettement (dette / CAF brute - en années)	15,8	12,5	14,0	15,9	15,4	17,2	16,8

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'encours de la dette a peu évolué sur la période.

L'augmentation forte de l'annuité de remboursement en capital des emprunts constatée en 2016 et 2017, ainsi que les refinancements d'emprunts intervenus durant ces mêmes années, sont à rattacher aux opérations de désensibilisation de deux emprunts structurés, examinés plus loin.

La structure de financement des investissements, très importants s'agissant notamment de la réalisation des infrastructures du réseau de tramway et de l'acquisition des matériels roulants, explique un niveau d'endettement élevé et une capacité de désendettement dégradée (la capacité d'autofinancement dégagée représente ainsi moins de 10 % de l'endettement total conduisant ainsi à un nombre d'années nécessaires à la couverture de la totalité des emprunts supérieur à dix ans).

Ces constats doivent être cependant relativisés en considération des éléments de fiabilité des comptes du syndicat évoqués ci-avant et du transfert à venir à la métropole, des dettes souscrites pour le financement d'immobilisations relevant de la commune de Clermont-Ferrand ou de la communauté d'agglomération, également à transférer.

7.5.2- La structure de la dette

Les éléments du budget 2019 indiquent que la dette de la collectivité ne comporte désormais plus que des emprunts à taux fixes ou variables (catégorie A-1 selon la classification prévue par la circulaire du 25 juin 2010)⁶.

Ce n'était pas le cas au début de la période contrôlée. Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise avait en effet contracté auprès de Dexia et du Crédit agricole, entre 2004 et 2008, quatre emprunts à taux structurés pour un montant initial total de

33 M€. La structure de taux retenue pour ces emprunts emportant un risque pour partie déjà réalisé, l'établissement a décidé de rechercher un refinancement présentant moins de risques.

Sur les quatre emprunts à taux structuré détenus par le syndicat, deux parmi les moins exposés ont pu être renégociés durant les exercices 2013 et 2014.

Les deux autres emprunts, contractés en 2006 et 2008 pour un capital initial de 16 M€ présentaient encore un encours à rembourser de respectivement 5,6 M€ et 6,5 M€ à fin 2014. Leurs taux étaient fondés sur l'inflation française et sur des conditions du LIBOR⁷ (score Gissler⁸ 4E) pour le premier et sur un rapport de taux de change franc suisse/euro (hors charte Gissler) pour le second. Leurs conditions de sortie, s'agissant notamment de l'indemnité de remboursement anticipé, étaient très pénalisantes.

La loi de finances pour 2014 a créé un fonds de soutien visant à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils resteraient porteurs. L'aide est calculée par référence à l'indemnité de remboursement anticipée (IRA) due au titre des emprunts, allégeant d'autant le coût associé à leur remboursement anticipé. Elle est versée par fraction annuelle, après acquittement par la collectivité de l'indemnité de remboursement anticipé exigée par la banque.

Par délibération du 22 janvier 2015, le comité syndical du SMTC a sollicité l'aide du fonds de soutien et autorisé la conclusion d'une transaction avec la Société de financement local (SFIL), établissement bancaire ayant repris les actifs de DEXIA après sa faillite (éléments confirmés par la SFIL par courrier du 10 février 2015).

À l'indemnité de remboursement anticipé résultant des termes des contrats de prêt, a été substituée une indemnité compensatoire dérogatoire visant à maintenir entre les parties un certain équilibre financier résultant des contrats initiaux.

Les conditions de la renégociation ont été examinées par le comité syndical le 24 septembre 2015 qui a alors autorisé l'opération de désensibilisation des prêts à taux structurés restant en cours et la signature des contrats de prêt afférents avec la Caisse française de financement local (CAFFIL).

Aux termes du protocole transactionnel, la CAFFIL s'engage à refinancer les contrats de prêt sans réaliser de marge et le SMTC à solliciter l'aide du fonds de soutien, les deux parties renonçant à toutes actions relatives aux prêts refinancés.

⁶ N°IOCB1015077C.

⁷ LIBOR (London interbank offered rate) : taux de référence du marché monétaire de différentes devises.

⁸ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la catégorie « Hors Charte » (F6) regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

Au-delà de la restructuration des prêts à taux structuré, l'obtention de prêts à taux avantageux pour les opérations en cours a conduit à étendre le montant des nouveaux emprunts au-delà du seul besoin de désensibilisation de la dette, aux fins d'assurer le financement des investissements du SMTC, à hauteur de 35 M€ avec 29 M€ rattachés au premier contrat renégocié et 6 M€ au second contrat.

Deux contrats de prêt ont alors été conclus avec la CAFFIL.

Tableau n° 21 : Les contrats de prêts CAFFIL

Contrat de prêt n°	CFFL MIN 505549 EUR	Durée	Taux	
PRÊT N°2	12 112 216,20 €	15 ans 9 mois	Fixe 3,25 %	pour le refinancement de l'emprunt structuré
<i>dont</i>	6 492 216,20 €			<i>capital restant dû</i>
<i>dont</i>	5 620 000,00 €			<i>indemnité compensatrice dérogatoire capitalisée</i>
PRÊT N°1	29 000 000,00 €	20 ans	Fixe 3,25 %	pour le financement d'investissement
Montant total	41 112 216,20 €			
Contrat de prêt n° CFFL MIS 505550 EUR				
PRÊT N°1	5 155 235,85 €	15 ans	Fixe 3,25 %	pour le refinancement de l'emprunt structuré
PRÊT N°2	6 000 000,00 €	20 ans	Fixe 2,58 %	pour le financement des investissements
Montant total de	11 155 235,85 €			

Source : protocole transactionnel

L'aide du fonds de soutien, déterminée en fonction du montant des indemnités de remboursement anticipé telles que prévues aux contrats des prêts initiaux, se monte ainsi à près de 13 M€ ; le versement en est échelonné jusqu'en 2028, à raison de 484 802 € par an.

En conclusion, pour un capital total emprunté de 16 M€, le remboursement anticipé des deux contrats d'emprunt a induit pour le syndicat quelque 5,6 M€ d'indemnités, qui ont été capitalisées dans le montant des nouveaux emprunts souscrits en substitution. Il faut encore y ajouter la fraction des indemnités de remboursement anticipé, non compensée par le fonds d'aide, soit un coût total excédant 6,5 M€.

8- LE PERSONNEL

8.1- L'évolution des effectifs

Les effectifs du SMTC-AC ont évolué de 43 agents en 2013 à 50 en 2018, 41 étant titulaires et neuf contractuels. L'augmentation a concerné aussi bien le personnel technique (+ 3) que le personnel administratif (+ 4). La croissance des effectifs administratifs tient essentiellement au recrutement de personnels contractuels, l'effectif des titulaires étant resté identique. Le nombre de cadres (catégories A et emploi fonctionnel) a progressé de 17 en 2013 à 23 en 2018, personnels techniques et administratifs confondus.

Selon les informations figurant au budget primitif pour l'exercice 2020, l'effectif permanent du SMTC est fixé à 61 postes en relation avec l'entrée en exploitation du projet du SMTC pour la période 2016-2032. Il n'est toutefois pas prévu une utilisation immédiate des postes ainsi ouverts.

Les conditions de recrutement des agents contractuels n'appellent pas d'observations.

8.2- L'organisation des services

En 2013, l'organigramme du syndicat était organisé autour d'une directrice gérant sept directions et services. En 2017, l'organisation des services du syndicat mixte a évolué afin de prendre en compte l'incidence du projet SMTC 2016-2032. Le directeur général des services chapeaute dès lors trois grandes directions aux compétences sectorielles, épaulées d'une direction des ressources humaines et d'une direction reconfigurée traitant des questions de communication.

8.3- Le régime indemnitaire

8.3.1- Le régime indemnitaire actuel du SMTC

Le régime indemnitaire actuel du personnel du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise en vigueur durant la période de contrôle relevait de délibérations prises entre 1999 et 2008. Les conditions d'attributions, de primes et indemnités au personnel du SMTC, conformes aux textes réglementaires et aux délibérations prises par le comité syndical du SMTC n'appellent pas d'observation particulière qu'il s'agisse notamment des indemnités d'astreinte ou des indemnités horaires pour travaux supplémentaires

8.3.2- Le régime indemnitaire, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Créé pour la fonction publique de l'État par décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) doit également être mis en œuvre par les collectivités territoriales, au plus tard au 1^{er} janvier 2017 pour les cadres d'emplois équivalents aux corps de la fonction publique d'État pour lesquels le RIFSEEP est déjà déployé.

Selon le rapport d'orientations budgétaires se rapportant à l'année 2018, le nouveau régime indemnitaire devait être mis en place durant la même année. Dans les faits, aucune délibération décidant de son principe et de ses modalités n'est intervenue.

Si en 2018 et 2019, les corps de rattachement des personnels techniques du syndicat ne disposaient pas d'équivalence dans la fonction publique d'État, sur les 50 personnes constituant le personnel du syndicat, 37 appartiennent à des corps de la filière administrative pour lesquels le RIFSEEP pouvait s'appliquer.

Le décret du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale actualise les équivalences avec la fonction publique de l'État des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, pour la définition des régimes indemnitaires servis aux agents territoriaux. Il débloque ainsi les motifs de retard ayant entravé la généralisation de l'application du RIFSEEP à l'ensemble des agents territoriaux, notamment ceux de la filière technique.

La publication du décret étant intervenue peu avant l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire, le comité syndical n'a pu en tirer les conséquences utiles permettant d'instaurer le RIFSEEP au bénéfice de l'ensemble du personnel. La mise en place du RIFSEEP étant affichée comme un objectif depuis l'année 2018, le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise est invité à déployer dans les meilleurs délais le nouveau régime indemnitaire, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la mise en place du RIFSEEP constituait une priorité d'action en 2021, avec l'objectif d'un déploiement au 1^{er} janvier 2022.

9- LA COMMANDE PUBLIQUE

9.1- Les marchés publics sur la période 2013-2018

De par son activité d'opérateur de réseaux telle que définie par l'article L. 1212-3 du code de la commande publique, le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise est réputé constituer une entité adjudicatrice, et par suite soumis aux dispositions dudit code.

Sur la période de 2013 à 2018, le syndicat mixte a publié une liste de 348 marchés publics passés, tous types de marchés et de procédures confondus.

Sur le fondement des mandats payés durant l'année 2018, il peut être constaté que le syndicat a recours très majoritairement aux marchés publics pour les commandes qu'il effectue, particulièrement pour les immobilisations représentant l'essentiel des commandes en valeur.

Un nombre important des contrats (160 soit 46%) est passé selon une procédure adaptée (MAPA), au titre de l'article 27 du code des marchés de 2006 puis de celui de 2016. 97 contrats ont été conclus sur appel d'offres ouverts, dont 27 dans le cadre de marchés subséquents à un accord-cadre⁹.

48 marchés ont été négociés, notamment ceux relatifs à l'acquisition de nouvelles rames de tramway, ainsi que pour l'aménagement des postes de conduite pour lesquels il n'existe qu'un seul fabricant, la société NTL, filiale d'Alstom.

Sur la période 2013-2018, les principaux bénéficiaires des commandes syndicales sont les fournisseurs de matériels de transport, ainsi que les entreprises de travaux publics intervenant dans la réalisation des infrastructures et les sociétés sous-traitantes pour l'activité de transport (lignes régulières affrêtées, transports scolaires, transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite, transport à la demande pour le transport extra-urbain).

L'examen des marchés passés révèle une répartition entre les grands acteurs, bien identifiés dans chaque domaine d'activité, hormis pour le tramway pour lequel un seul fabricant assure la construction sans partition possible de la commande.

9.2- L'organisation interne

Les délégations de compétence et de signatures n'appellent pas d'observations particulières.

La composition de la commission d'appel d'offres constituée à l'issue des élections municipales de 2014 a été modifiée après renouvellement du comité syndical.

Par délibération du comité syndical du 4 avril 2019, une commission d'appel d'offres spécifique au projet de restructuration des lignes B et C de bus à haut niveau de service et leur passage en site propre a été créée, la métropole Clermont-Auvergne-Métropole ayant confié au syndicat la maîtrise d'ouvrage du projet pour la partie relevant de sa compétence en matière de voirie. Cette commission d'appel d'offres spécifique est appelée à se prononcer sur les marchés, passés pour les seuls besoins du projet, dont la valeur estimée (hors taxe) est égale ou supérieure aux seuils européens, les marchés hors projet des lignes B et C restant de la compétence de la commission d'appel d'offres du SMTC dite permanente.

⁹ Les marchés subséquents sont les marchés conclus sur le fondement d'un accord-cadre qui ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles.

Par délibération du 5 avril 2018, le comité syndical du SMTC a établi un règlement intérieur pour la commission d'appel d'offres du SMTC-AC précisant les modalités d'élections et de composition, d'organisation et de compétences de la commission. Puis, par délibération du 4 avril 2019, concomitamment à la création de la CAO spécifique au projet de restructuration des lignes B et C, le comité syndical du SMTC a mis à jour le règlement intérieur « *applicable aux commissions d'appel d'offres permanentes et spécifiques du SMTC de l'agglomération clermontoise* ».

La chambre observe qu'aucun article du règlement intérieur ne définit la conduite à adopter en cas de risque de conflits d'intérêts des membres de la commission, lors de l'attribution des marchés publics.

9.2.1- Le guide de la commande publique

Les rapports d'activité du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise pour les années 2013 et 2014 mentionnent la finalisation d'un guide pratique des marchés publics comme l'un des objectifs assignés au service chargé de la commande publique, pour l'année suivante. Présentés selon une articulation différente, les rapports d'activités des exercices postérieurs n'exposent plus l'activité des services et n'évoquent donc plus l'objectif en question.

En tout état de cause, le SMTC a confirmé qu'aucun guide n'avait été encore élaboré du fait des évolutions successives de la réglementation intervenues en 2015 puis 2019. En matière de procédures, le syndicat s'appuie alors exclusivement sur le service de la commande publique pour assurer le contrôle du respect et de la mise en œuvre des procédures réglementaires.

Or, bien que l'article L. 2123 du code de la commande publique dispose qu'« *une procédure adaptée est une procédure par laquelle l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect des principes de la commande publique et des dispositions du présent livre, à l'exception de celles relatives à des obligations inhérentes à un achat selon une procédure formalisée* », aucune disposition spécifique n'a été adoptée jusqu'à ce jour par le syndicat en matière de passation des marchés à procédure adaptée.

Le syndicat est invité à définir les modalités de passation des marchés conclus selon la procédure adaptée et, en terme de référentiel et outils de gestion pour les services opérationnels et dépensiers, à élaborer un guide de la commande publique en vue notamment de préciser pour les différents acteurs, les règles de passation des marchés publics en vigueur, ainsi que les procédures d'appel à la concurrence à observer pour les marchés hors procédure formalisée.

Ayant été invité par la chambre à définir les modalités de passation des marchés conclus selon la procédure adaptée et, en terme de référentiel et outils de gestion pour les services opérationnels et dépensiers, à élaborer un guide de la commande publique en vue notamment de préciser pour les différents acteurs, les règles de passation des marchés publics en vigueur, ainsi que les procédures d'appel à la concurrence à observer pour les marchés hors procédure formalisée, le syndicat a indiqué avoir élaboré un guide des procédures qu'il a mis en ligne sur son intranet depuis mars 2021.

9.3- La restructuration du viaduc Saint-Jacques

L'examen des procédures de commande publique a été effectué de façon exhaustive pour l'ensemble des marchés conclus dans le cadre de l'opération de réhabilitation du viaduc Saint-Jacques, ouvrage d'art appartenant à la commune de Clermont-Ferrand avant transfert à la

métropole, couvert par une convention de superposition de gestions et dont l'opération de réhabilitation a fait l'objet d'une convention de co-maîtrise d'ouvrage.

9.3.1- Le viaduc Saint-Jacques

Le viaduc Saint-Jacques est un ouvrage d'art construit en 1965, mis en service en 1967, qui relie le centre de Clermont-Ferrand au quartier Saint-Jacques par une liaison routière qui était à l'origine à deux fois deux voies. Le centre hospitalier universitaire Gabriel Montpied est situé dans le quartier Saint Jacques, à l'extrémité sud du viaduc, tandis que les universités de droit, de sciences économiques et de lettres sont implantées à l'extrémité nord. Dans le cadre de la construction de la ligne de tramway, le viaduc Saint-Jacques a été adapté pour accueillir les voies de tramway et une voie de circulation automobile dans chaque sens.

Par convention du 21 juillet 2003, la commune de Clermont-Ferrand a autorisé le SMTC à occuper les emprises de son domaine public, nécessaires à la réalisation de la ligne de tramway. Les deux organismes ont défini les modalités de superposition de gestion sur ces emprises en ce qui concerne la réalisation des travaux, l'exploitation des ouvrages, leur entretien et les interventions ultérieures. Parmi les emprises concernées, figure celle du viaduc Saint-Jacques.

Après plus de dix ans d'exploitation du tramway, des infiltrations ont été mises en évidence, fragilisant la superstructure du viaduc et principalement la ligne de tramway dont les contraintes d'exploitation sont plus exigeantes que celles de la voirie routière. Pour une grande partie, ces infiltrations sont apparues résulter de malfaçons originelles, amplifiées par la circulation du tramway, celui-ci étant par ailleurs plus sensible aux petites déformations de la structure.

Si, pour la commune de Clermont-Ferrand, il n'y avait pas de nécessité urgente de reprise des malfaçons qui ne perturbaient pas encore la circulation automobile, le SMTC et la ville se sont entendus dans le but d'éviter de multiplier les interventions génératrices de gênes pour les usagers.

Par convention du 30 mars 2016, la commune de Clermont-Ferrand et le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise ont ainsi convenu de désigner le SMTC-AC comme maître d'ouvrage de l'ensemble des travaux de réhabilitation à effectuer sur le viaduc Saint-Jacques, le SMTC-AC étant autorisé à intervenir sur le domaine public de la ville. Les conséquences financières pour chacune des parties ont été précisées et détaillées dans une seconde convention, signée le 27 juillet 2016.

9.3.2- Le marché de maîtrise d'œuvre

Par délibération du 22 janvier 2015, le comité syndical du SMTC- AC a décidé de mettre en place un jury de maitrise d'œuvre pour la réhabilitation du viaduc Saint-Jacques et du programme d'entretien et maintenance sur la partie sud du réseau (M15-10). Le règlement de consultation précise que la date limite pour la remise des offres était fixée au mardi 24 mars 2015.

La société INGEROP Conseil et ingénierie a été retenue, avec un acte d'engagement signé pour un montant total de 797 225 € HT. Deux sous-traitants étaient désignés, la société EPSILON Ingénierie pour l'assistance technique chaussées et la société GROUPE CEBTP pour les prestations d'ingénierie routière et de structures.

Un premier avenant a été signé le 2 décembre 2015 fixant le coût prévisionnel des travaux et portant le coût du forfait de maîtrise d'œuvre à la somme de 817 331,82 € HT.

Un second avenant a été signé le 3 mars 2016, prenant en compte des prestations supplémentaires liées à une modification de programme induite par la découverte tardive par

la ville de Clermont-Ferrand de déformations de la structure nécessitant la pose d'étais de soutènement (butonnage). Le prix final du marché de maîtrise d'œuvre a alors été arrêté à la somme de 836 131,62 € H.T.

L'exécution des marchés de travaux a conduit à un dépassement du coût des travaux, supérieur à la marge de tolérance, en prenant en considération les avenants et les transactions opérées, sans cependant avoir donné lieu à décompte de pénalités sur la rémunération servie au maître d'œuvre. La première transaction actée visait en effet à prendre en compte les conséquences de décalages de plannings de réalisation des travaux, par suite de la découverte d'éléments non répertoriés dans la documentation technique établie lors de la construction du viaduc en 1965. La seconde transaction traitait des ragréages à opérer sans que les produits et procédures d'application aient pu être mis en cause.

9.3.3- La passation des marchés de travaux

Pour la réalisation des travaux de réhabilitation du viaduc Saint-Jacques et de sa plateforme tramway, le SMTC-AC a décidé de lancer un appel d'offres restreint conformément aux dispositions du code des marchés publics de 2006, le montant du marché étant alors estimé à 5 593 000 € HT.

La commande était décomposée en deux lots :

- ♦ lot n° 1 relatif à la démolition et aux travaux de génie civil d'ouvrage d'art ;
- ♦ lot n° 2 relatif à la reconstruction de la superstructure de l'ouvrage.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) du 5 octobre 2015, au journal officiel de l'union européenne (JOUE) du 7 octobre 2015 et sur la plateforme MARCO-DEMAT le 2 octobre 2015. Un avis rectificatif a été publié sur les mêmes supports, respectivement les 9 et 14 octobre 2015.

Pour le lot n° 1 relatif à la démolition et aux travaux de génie civil d'ouvrage d'art, la commission d'appel d'offres a retenu cinq candidats autorisés à présenter une offre. Pour le lot n° 2, quatre candidats ont été admis.

La commission d'appel d'offres s'est réunie le 27 janvier 2016 et a retenu l'offre du groupement conduit par Eiffage Route Centre-Est pour le lot n° 1. Le dépôt tardif du rapport d'analyse et les désaccords entre les membres de la commission d'appel d'offres, sur le bien-fondé de certains éléments de la notation, ont conduit la commission à reporter sa décision pour le lot n° 2, après examen d'un rapport complémentaire. La commission s'est alors réunie le 5 février 2016 et a retenu l'offre du groupement conduit par NGE.

9.3.4- L'exécution du marché M16-16 de réalisation des travaux du lot n° 1

Aux termes de l'acte d'engagement, le marché M16-16 relatif au lot n° 1 s'établit à un montant de 1 996 456,13 € hors taxe, soit sur la base d'un taux de TVA de 20 %, un montant toutes taxes comprises de 2 395 747,36 €. Cinq sous-traitants ont été déclarés.

Des avenants n° 1, n° 2 et n° 3 de montants respectifs de 38 100,00 € HT, 34 510,00 € HT et 8 730,00 € HT, ont été signés le 30 novembre 2016. Ils prennent en compte les travaux supplémentaires à réaliser par suite de la découverte d'éléments de structure non prévus et corrodés, et de la modification des dispositifs d'évacuation des drains en résultant. Malgré le faible montant de ces avenants, la commission d'appel d'offres a été consultée et s'est réunie pour ce faire le 16 novembre 2016.

Un avenant n° 4 d'un montant de 98 049,56 € HT a été signé le 29 mars 2017. Il a pour objet l'augmentation de la masse de travaux rendue nécessaire par la découverte d'un état de

surface du tablier plus dégradée que prévu, et nécessitant un ragréage plus important en terme de matière utilisée. Cet avenant n° 4 conduisant à un montant cumulé des avenants dépassant le seuil de 5 % du prix du marché initial, la commission d'appel d'offre a été consultée et a rendu un avis favorable le 22 février 2017.

Après avenants, le montant total du marché ressort ainsi à 2 175 845,69 € HT. Suite aux opérations préalables à la réception des travaux du 14 octobre 2016, le maître d'œuvre a proposé de prononcer la réception des travaux sous réserve de l'exécution concluante des essais d'étanchéité et de la réalisation des éléments à finaliser.

Le président du SMTC a constaté le 17 novembre 2016 la fin des travaux, arrêtée à la date du 14 octobre 2016. Il en a prononcé la réception avec des réserves, devant être levées avant le 14 novembre 2016. Ces réserves ont été finalement levées le 7 décembre 2017, soit plus d'un an après la date limite. Hormis les incohérences de dates des documents, l'exécution du marché en question n'appelle pas d'observation particulière.

9.3.5- L'exécution du marché M16-17 de réalisation des travaux du lot n° 2

Aux termes de l'acte d'engagement, le marché M16-17 relatif au lot n° 2 s'établissait à un montant de 2 225 147,16 € hors taxe, soit sur la base d'un taux de TVA de 20 %, à un montant toutes taxes comprises de 2 670 176,59 €. Six sous-traitants ont été déclarés.

Un seul avenant n° 1, d'un montant de 109 738,68 € HT a été signé le 17 mai 2017. Il avait pour objet l'augmentation de la masse de travaux rendue nécessaire par la découverte d'un état de l'existant révélant un écart significatif avec le prévisionnel, ainsi que par une évolution des quantités (câbles courant faible/courant fort et couche d'étanchéité).

Le montant total du marché s'en est trouvé porté à 2 334 885,84 € HT.

Suite aux opérations préalables à la réception des travaux du 13 octobre 2016, le maître d'œuvre a proposé de prononcer la réception des travaux, sous réserve de l'exécution de travaux de finition et de la réalisation des éléments à finaliser.

Comme constaté pour le lot n° 1, la réception définitive des travaux est intervenue postérieurement à la date limite, les réserves ayant été finalement levées le 28 décembre 2016.

Au terme de l'exécution du marché, la société agissant pour le compte du groupement, a adressé par courrier du 28 février 2017 au SMTC-AC une demande de rémunération de prestations supplémentaires fondée sur les décalages successifs ayant affecté la date de démarrage des travaux, sur des conditions d'exécution différentes de celles prévues au marché et sur des prestations rendues nécessaires à la bonne exécution du marché.

La rémunération supplémentaire demandée se montait à 2 061 624,08 € HT, soit un quasi doublement du montant initial du marché. Interrogé par le SMTC, le maître d'œuvre a évalué le montant réel des dommages fondant les prétentions du groupement d'entreprises à 399 000,00 € HT. Sur cette base d'analyse, le SMTC a proposé à NGE une transaction à hauteur de 357 000,00 € HT. Sa proposition ayant été acceptée, un protocole d'accord transactionnel a été signé le 19 juillet 2017.

Constatant l'apparition de déformations de type orniérage et un dépassement des seuils de tolérance des enrobés des deux voies de tramway, le SMTC s'est ensuite retourné contre la société précitée qui a contesté sa responsabilité dans la situation observée. L'assureur du SMTC ayant accepté la prise en charge du sinistre à hauteur de 140 000 € HT, le SMTC et l'entreprise ont convenu d'un second protocole d'accord transactionnel, signé le 16 mai 2018,

effectuant le partage du coût net des opérations de reprise valorisées à un total de 290 000 €. Il en résulte que le SMTC a ainsi supporté quelque 215 000 € HT (140 000 € remboursé par l'assurance + 75 000 € propres) au titre de l'exécution des travaux de reprise, l'entreprise prenant à sa charge 75 000 €.

Le montant total définitif de l'opération s'en est trouvé porté à 2 906 885,84 € HT (3 525 677,86 € TTC) hors révision.

9.3.6- Les paiements

Le décompte des révisions de prix a conduit à un supplément de 31 179,05 € HT, soit un montant total du marché M16.17 de 2 938 064,89 € au terme de l'exécution des travaux, conforme au règlement des mandats de paiement effectivement émis et réglés.

L'état d'acompte n° 7 produit à l'appui du mandat n° 84 du 5 février 2018, présente le montant liquidé comme constitué du montant de base du marché et de l'avenant, le solde devant être acquitté lors du règlement du protocole transactionnel de 357 000,00 € HT.

En fait, il ressort de l'analyse des mouvements retracés au compte de gestion qu'un règlement de 357 000 € HT, correspondant au montant du protocole transactionnel a été effectué dès le 7 août 2017, soit six mois avant la mise en paiement de l'acompte n° 7. Le paiement du mandat n° 84 du 5 février 2018 correspond donc à la liquidation du solde du marché, et ce sans qu'un décompte général et définitif n'ait été produit, ni même établi.

La reconstitution des mouvements comptables a ainsi mis en évidence une lacune importante dans le suivi de l'opération, tant par le maître d'œuvre que par le syndicat.

9.4- Synthèse des constats relatifs à la gestion de la commande publique

Des constats et analyses rapportés ci-dessus, il ressort que la procédure de passation des marchés publics n'est pas suffisamment définie au sein du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise : aucun règlement n'a été arrêté par le comité syndical et un guide des procédures n'a été mis en ligne sur l'intranet du syndicat qu'en mars 2021.

Une délégation de signature consentie au seul adjoint au président, désigné comme représentant du pouvoir adjudicateur, si elle permet au service de la commande publique de contrôler directement les procédures appliquées, ne peut suffire à garantir le respect des procédures légales et réglementaires, ou propres au syndicat qui demeurent non formalisées.

Si le code des marchés publics, auquel a succédé le code de la commande publique, laisse une large autonomie de décision aux organismes publics quant à la détermination des règles gouvernant la passation des marchés à procédure adaptée, il revient tout de même à leur assemblée délibérante d'en définir le contenu.

L'examen de l'ensemble des marchés de travaux se rapportant à la réhabilitation du Viaduc Saint-Jacques a cependant permis de constater que les marchés à procédure formalisée avaient été passés dans le respect des contraintes légales, la commission d'appel d'offres effectuant en particulier un réel travail d'examen des offres.

Le suivi de l'exécution des marchés de travaux manque cependant de rigueur, comme en attestent les incohérences de dates des documents de réception des travaux ainsi que l'absence de production d'un décompte général et définitif pour le règlement du solde du marché M16-16, carence qui n'est pas sans conséquence en termes d'arrêté des comptes

comme en termes juridiques, puisque conditionnant la livraison des travaux réalisés des entreprises prestataires à la collectivité maître d'ouvrage.

10- LE PROJET SMTC

10.1- Les réflexions préparatoires

Le plan de déplacements urbains de l'agglomération clermontoise a été adopté le 7 juillet 2011. En 2014, le SMTC-AC et l'agence d'urbanisme Clermont Métropole ont réalisé une première évaluation du PDU se rapportant à la période de 2011 à décembre 2013. Un livre blanc des mobilités a alors été publié en décembre 2014, préfigurant les actions envisagées par les différents acteurs de la mobilité.

La commune de Clermont-Ferrand et la Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand, en partenariat avec le SMTC, ont organisé de septembre 2015 à juin 2016, des « Rencontres citoyennes de la mobilité » qui avaient pour objectif de débattre avec les habitants de l'agglomération, afin de faire émerger les constats majeurs, diagnostics et visions sur l'évolution des problématiques de mobilité du territoire.

Parallèlement à ces rencontres citoyennes, un débat portant sur la définition et l'écriture d'un projet formalisé a été engagé au sein du SMTC, en marge de la réunion du comité syndical du 28 janvier 2016. Un groupe de travail a alors été constitué, puis un séminaire organisé le 25 mars 2016. Y étaient invités l'ensemble des vice-présidents du SMTC, et tout élu du syndicat en faisant la demande. Dans les faits, la participation a été constituée du président, des vice-présidents et de deux autres membres du comité syndical. Ont également participé, à titre d'experts techniques, deux cadres de Clermont-Communauté et l'un de la commune de Clermont-Ferrand, un représentant de l'agence d'urbanisme Clermont Métropole, le directeur général de la régie T2C et le directeur général des services du SMTC.

Le projet du SMTC a été évoqué devant le comité syndical, à l'occasion de l'examen du rapport d'orientations budgétaires pour 2017, lors de la réunion du comité syndical qui s'est tenue le 17 novembre 2016, mais dans des termes très généraux et centrés sur l'aspect budgétaire.

Les principales opérations d'investissement liées au projet ont été présentées avec différentes options envisageables, le syndicat n'ayant pas encore effectivement adopté le plan.

Le réseau y était présenté comme devant évoluer vers une structuration en quatre lignes fortes. L'évolution de la ligne B a été examinée en envisageant deux options : soit la réalisation d'une ligne de bus à haut niveau de service (BHNS), soit la création d'une ligne de tramway valorisée à 150 M€ avec une mise en service escomptée pour 2024. L'option de la mise en site propre partielle de la ligne C y était valorisée à 80 M€ pour une mise en service en 2023, et celle de la réalisation d'une nouvelle ligne D, en site propre partielle, à 90 M€ pour une mise en service en 2028. La restructuration d'ensemble du réseau autour de ces lignes fortes n'y était pas valorisée financièrement.

Avec pour l'objectif d'évolution vers des transports plus propres, le coût du passage progressif et partiel à une traction électrique était évalué à 5 M€ par an.

Enfin, les alternatives à la voiture individuelle y étaient estimées à un coût de 2 M€ pour l'aménagement des stations de co-voiturage en péri-urbain, et à 3,2 M€ au titre des stations vélos et box dans les gares.

La réalisation du projet était conditionnée à une amélioration des ratios financiers, le ratio épargne brute / recettes de fonctionnement devant rester au-dessus de 25 % pour permettre le remboursement des emprunts et la couverture de la dotation aux amortissements, soit de facto une augmentation sensible des recettes commerciales.

10.2- Le projet SMTC

Le 5 janvier 2017, le bureau a approuvé un projet sur 15 ans, couvrant la période 2017-2032, pour un accès à la mobilité métropolitaine plus égalitaire et plus durable et pour construire « la métropole du développement harmonieux », selon la terminologie retenue.

Le 12 janvier 2017, le comité syndical a adopté le projet SMTC s'inscrivant autour des quatre enjeux forts évoqués lors du séminaire du 25 mars 2016 : mobilité pour tous, mobilité durable, mobilité au cœur du développement urbain et mobilité éducative.

Selon la délibération, le projet du SMTC porte des engagements précis et mesurables :

- ♦ des services plus simples et plus accessibles pour tous les publics (incluant la création de lignes fortes en site propre et l'intermodalité) ;
- ♦ une ingénierie de la mobilité disponible (incluant les intercommunalités hors périmètre) ;
- ♦ un terrain d'expérimentation pour les entreprises qui innovent (réseau French Tech #Cleantech #Mobility, dispositif Auvermouv) ;
- ♦ des transports plus propres et moins bruyants (objectif de 80 % de déplacement zéro émission de CO₂ et particules en 2032).

Le projet prévoit également le déploiement de services plus nombreux, plus adaptés et plus simples d'utilisation :

- ♦ de nouveaux services pour mieux profiter de la vie urbaine (lignes de nuit, lignes express reliant des zones du SCOT hors SMTC) ;
- ♦ une intégration plus forte entre systèmes de transport à l'échelle du pôle métropolitain (création d'une SPL pour gérer la billettique et l'information aux usagers, possibilité pour les EPCI du Grand Clermont d'intégrer le SMTC) ;
- ♦ des partenariats pour les étudiants, la culture, le sport et le tourisme.

Il entend également porter une exigence de performance :

- ♦ par une fréquentation accrue des services, devant permettre de réduire les déficits unitaires d'exploitation (le projet est fondé sur la croissance de la fréquentation de 110 voyages/an/habitant en 2016 à 180 en 2032) ;
- ♦ par une alternative crédible à la voiture individuelle, devant participer à l'amélioration de la qualité de l'air (réseau de voirie piéton/vélo) ;
- ♦ par un renforcement des démarches commerciales, devant promouvoir et développer l'usage des transports publics (démarche marketing à inclure dans le prochain contrat SMTCT2C).

Enfin, le projet SMTC est aussi présenté comme ayant pour objectif de construire « la métropole du développement harmonieux », en termes :

- ♦ de temps d'accès, comme mesure de qualité de l'offre ;
- ♦ d'un accompagnement à l'usage des modes doux et partagés ;
- ♦ d'accès aux grands sites de nature inclus dans le ressort territorial du SMTC ;
- ♦ d'une proposition pédagogique ciblée sur les jeunes.

10.3- La mise en œuvre

10.3.1- Le suivi

La mise en œuvre du projet SMTC fait l'objet d'un suivi croisé entre les engagements du SMTC, répertoriés selon les 15 thèmes présentés le 12 janvier 2017, et les souhaits de la population exprimés lors des rencontres citoyennes de la mobilité, déclinés selon les 22 thèmes du manifeste élaboré à leur suite.

Lors d'un séminaire organisé le 23 novembre 2017, le rapprochement croisé des deux séries de critères a dressé un état des lieux présenté sur un tableau récapitulatif de l'ensemble des actions engagées, en cours de mise en place (vert), les actions engagées mais non encore totalement opérationnelles (jaune), les actions complexes non encore engagées (orange) et les actions stoppées, à lancer ou non encore définies (rouge).

Plusieurs actions y apparaissent comme mises en place, à l'exemple de la création d'une ligne de nuit gratuite en semaine présentant une fréquentation jugée satisfaisante.

Toutefois, certains croisements d'engagements ne semblent pas pertinents. Ainsi, si la mise en place de ligne de bus de nuit justifie l'atteinte de l'objectif n° 1 des rencontres citoyennes (mise en place du bus de nuit), le lien également établi avec les objectifs n° 3 « *Un terrain d'expérimentation pour les entreprises qui innovent* », n° 4 « *Des transports plus propres et moins bruyants* », n° 7 « *Une intégration plus forte entre systèmes de transport à l'échelle du pôle métropolitain* », n° 13 « *Un accompagnement à l'usage des modes doux et partagés* » ou n° 15 « *Une proposition pédagogique partagée ciblée sur les jeunes* » n'apparaît pas évident.

10.3.2- La création des lignes fortes de bus à haut niveau de service en site propre

10.3.2.1- *La décision*

Par délibération du 5 juillet 2018, le comité syndical du SMTC-AC a approuvé la création des quatre lignes fortes autour de la ligne A de tramway, la mise en site réservé des actuelles lignes B et C de bus à haut niveau de service, et la création d'une nouvelle ligne D. L'investissement global pour la réalisation des lignes B et C en site propre est estimé à 240 M€, cofinancé par le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise et Clermont Auvergne Métropole. Son financement est assuré par une participation de la région Auvergne-Rhône-Alpes, par le contrat de plan État-Région 2020-2026, les programmes du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour les périodes 2014-2020 et suivante, et le 4^{ème} appel à projet du ministère de la transition écologique et solidaire sur les transports en commun en site propre. Le coût de fonctionnement lié à l'accroissement de l'offre de service est évalué à 9 M€ annuels. Le montage financier entre le syndicat et la Métropole reste ouvert, à ce stade de l'étude comme le montant des financements externes attendus.

Le calendrier de réalisation des lignes B et C prévoit un début des études en juillet 2018, en liaison avec la révision du plan de déplacements urbains, les travaux devant se dérouler de 2021 à septembre 2025, mois prévisionnel de mise en service des deux lignes en site propre.

10.3.2.2- *Les conventions entre le syndicat et la Métropole*

Par délibération du 6 décembre 2018, le comité syndical a approuvé la signature de deux conventions avec la métropole pour la réalisation de l'opération en question, la première précisant les objectifs et les moyens, la seconde définissant la co-maîtrise d'ouvrage.

La convention d'objectifs et de moyens pour remodeler l'espace urbain autour d'un réseau structuré de transports en commun pour la métropole clermontoise

La « convention d'objectifs et de moyens pour remodeler l'espace urbain autour d'un réseau structuré de transports en commun pour la métropole clermontoise » reprend en préambule les actions entreprises par les deux établissements publics (rencontres citoyennes de la mobilité, projet SMTC-AC). L'objet de la convention y est défini comme la construction de deux lignes de transport en commun, majoritairement en site propre avec priorité absolue aux carrefours. Une ligne est prévue de Royat (place Allard) à Aulnat (aéroport), une autre ligne de Cournon d'Auvergne à la limite entre Clermont-Ferrand et Durtol.

La phase de construction de ces deux lignes inclut l'ensemble des opérations sur et sous le sol, inscrites entre les alignements d'immeuble, ou en cas de discontinuité d'alignement, incluant au minimum l'ensemble des circulations piétons, vélos, voitures et transports en commun (y compris la signalisation lumineuse, horizontale et verticale), ainsi que la rénovation de la voirie de façade à façade et une rénovation de l'espace public. Elle comporte aussi la réalisation d'un dépôt pour le matériel roulant, les infrastructures de recharge en ligne, le réseau de chaleur, les déviations de réseaux et la réalisation de deux parcs de stationnement relais.

Les instances de gouvernance du projet y sont également déterminées :

- ♦ un conseil exécutif présidé par le président de la métropole, composé des membres du bureau de la métropole, du président du SMTC, des vice-présidents du SMTC en charge des finances et de la restructuration du réseau, ainsi que du président de la régie T2C (à noter que François RAGE, président du SMTC est également vice-président du conseil métropolitain en charge de la mobilité et des transports, et donc membre du bureau de la métropole) ;
- ♦ un comité de pilotage partenarial, présidé par le président du SMTC ;
- ♦ une « réunion mobilité » présidée par le président de la métropole composée du président de l'agence d'urbanisme, du président du SMTC et du président de la régie T2C.

En application des stipulations de cette convention, le SMTC-AC assure la maîtrise d'ouvrage unique :

- ♦ de la phase 1 « pré-opérationnelle » correspondant à la conception, à la passation, l'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre jusqu'à l'avant-projet ;
- ♦ de la phase 2 « opérationnelle » incluant la poursuite de la maîtrise d'œuvre jusqu'à son terme, la réalisation des travaux, la remise à la métropole des ouvrages relevant de sa compétence.

Au plan financier, la projection du montant des dépenses d'investissement demeure évaluée à 240 M€, dont 96 M€ relevant de la compétence métropolitaine. Le taux de subvention attendu est estimé à 15 % du projet.

Le SMTC-AC prend à sa charge les investissements relevant de la voirie en site propre, exclusifs, du matériel roulant, du système de recharge, du mobilier urbain spécifiquement dédié au transport et de la construction du dépôt.

La métropole prend à sa charge les dévoiements de réseaux, la centrale photovoltaïque, les aménagements urbains et paysagers, et les autres mobiliers urbains.

Pour la seule phase pré-opérationnelle, les investissements y sont répartis entre les deux établissements publics, à hauteur de 40 % pour la métropole et de 60 % pour le SMTC-AC. S'agissant de la phase opérationnelle, il est indiqué que la clé de répartition sera déterminée par avenant à la convention.

Le projet repose sur un financement de l'exploitation devant être assuré par l'accroissement du versement transport au taux maximum de 2 %, et par une augmentation de la contribution de la métropole progressant de 14,4 M€ par an en 2019 à 23,9 M€ par an en 2028 comme au tableau suivant :

Tableau n° 22 : Accroissement de la contribution métropolitaine au SMTC

en M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Contribution métropolitaine	14,4	14,8	15,1	15,5	17,7	19,9	22,2	22,8	23,4	23,9

Source : convention de co-maîtrise d'ouvrage

La convention de co-maîtrise d'ouvrage du projet de développement et de restructuration du réseau métropolitain de transports en commun

La « convention de co-maîtrise d'ouvrage du projet de développement et de restructuration du réseau métropolitain de transports en commun » reprend les éléments insérés à la convention d'objectifs et de moyens, en ce qui concerne la co-maîtrise d'ouvrage.

Il est précisé que le SMTC-AC doit constituer une commission d'appel d'offres ad hoc incluant deux représentants de la métropole, désignés par elle parmi ses délégués au comité syndical du SMTC, et trois membres du SMTC-AC.

Les dépenses de la phase pré-opérationnelle y sont évaluées à un montant de 6 225 000 € HT, répartis entre le SMTC-AC à hauteur de 3 735 000 € HT et la métropole pour 2 490 000 € HT.

10.3.2.3- Le début de la mise en œuvre

En application des stipulations retenues dans ces conventions, une commission d'appel d'offres spécifique au projet de réalisation des lignes B et C a été créée par délibération du comité syndical du 4 avril 2019. Le comité syndical a élu parmi ses membres, ses cinq représentants titulaires et ses cinq membres suppléants.

Deux marchés négociés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont été lancés dans le courant de l'année 2018. Le premier relatif au « *management du projet des lignes B et C du réseau de transports en commun de l'agglomération clermontoise* », a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 19 juin 2018. Il a été attribué le 21 novembre 2018 pour un montant de 2 400 000 € HT.

Le second, relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage technique du projet des lignes B et C du réseau de transports en commun de l'agglomération clermontoise, a été publié au JOUE le 13 novembre 2018. Il a été attribué le 26 juin 2019 pour un montant de 4 885 626 € HT.

D'une même durée d'exécution, fixée à 84 mois, les marchés en question n'ont pu donner lieu à analyse des conditions d'exécution dans le cadre du présent contrôle de gestion.

11- LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS

Un plan de déplacements urbains a été élaboré en 2011 ; il a été révisé en 2019. C'est donc le plan de déplacements urbains de 2011 qui s'est appliqué sur l'essentiel de la période contrôlée.

11.1- Le fondement juridique

Jusqu'à l'entrée en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), l'article L.1214-1 du code des transports disposait que « *le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains défini par les dispositions de la section 2 du chapitre unique du titre III du présent livre* ». À compter d'août 2015, le plan de déplacement urbain est déterminé « *dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité* » ce qui, dans le cas du SMTC n'entraîne aucune conséquence, le périmètre des transports urbains retenu jusqu'en 2015 étant équivalent au ressort territorial du syndicat.

Selon l'article L. 1214-2 du même code, le plan de déplacements urbains vise à assurer :

- ♦ l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;
- ♦ le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;
- ♦ l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport ;
- ♦ la diminution du trafic automobile ;
- ♦ le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants ;
- ♦ l'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport ;
- ♦ l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement ;
- ♦ l'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, ;
- ♦ l'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques ;
- ♦ l'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements ;
- ♦ la réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Jusqu'en 2016, en application de l'article L. 1214-7 du code des transports, le plan de déplacements urbains devait être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des schémas de secteur et des directives territoriales d'aménagement, avec le plan régional pour la qualité de l'air et avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016¹⁰, le PDU doit en outre être compatible avec la planification régionale de l'intermodalité, et avec le schéma d'aménagement régional.

¹⁰ Ordonnance du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les dispositions incluses dans le plan de déplacements urbains s'imposent aux autorités compétentes en matière de voirie ou de police du stationnement.

Dès lors, en application des dispositions précitées du code des transports, les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement ou relatifs à la gestion du domaine public routier dans le domaine du stationnement (article L. 1214-5), ainsi que les décisions des autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements (article L. 1214-6) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le plan de déplacements urbains.

Le plan de déplacements urbains constitue un document essentiel, s'insérant dans les orientations décidées par les autorités compétentes en matière d'orientation ou de mobilité sur des ressorts territoriaux dépassant celui de l'autorité organisatrice de la mobilité (région, État) et les actes des collectivités territoriales.

Il doit s'intégrer dans les différents schémas directeurs, et s'impose aux communes et intercommunalités dans leurs décisions en matière de mobilité dans leur domaine de compétence (voirie, stationnement).

De ce fait, il a un caractère public et doit être publié par l'autorité organisatrice de la mobilité afin de permettre son application.

11.2- Le plan de déplacements urbains de 2011

En qualité d'autorité organisatrice des transports sur le périmètre des transports urbains de l'agglomération clermontoise, le SMTC-AC a élaboré un plan de déplacements urbains qui a été validé par arrêté préfectoral n° 11/00425 du 4 mars 2011.

Selon le document de synthèse du 7 juillet 2011, les enjeux du plan de déplacements urbains de l'agglomération clermontoise sont centrés sur l'accessibilité de l'agglomération, l'amélioration de l'environnement et de la qualité de vie, et la garantie de son développement économique.

Les objectifs du PDU ont été déclinés par thématique :

- ♦ améliorer l'attractivité des transports collectifs à l'échelle du PTU ;
- ♦ promouvoir les modes doux ;
- ♦ organiser le réseau de voiries et améliorer la sécurité ;
- ♦ mettre en œuvre une politique globale et cohérente de stationnement ;
- ♦ rationaliser le transport de marchandises et les livraisons ;
- ♦ développer les plans de déplacements d'entreprise (PDE) ou d'administration (PDA).

Le plan de déplacements urbains du syndicat s'inscrit dans le schéma multimodal des déplacements du Grand Clermont¹¹. De fait, il doit tenir compte des orientations établies par des autorités à compétences larges (SCOT du Grand Clermont) et ses objectifs excèdent largement les seules compétences du syndicat mixte, centrées sur les transports en commun. Il implique aussi les autorités compétentes en matière de voirie (commune, agglomération, département, État, concessionnaire autoroutier) pour la circulation des véhicules automobiles, des vélos (pistes cyclables) et des piétons, ainsi qu'en matière ferroviaire (région, SNCF).

Des programmes d'actions ont été déterminés autour de thématiques relevant de l'attractivité des transports collectifs urbains, du développement des modes doux de déplacement (marche

¹¹ Le Grand Clermont est un Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), originellement syndicat mixte, regroupant les quatre EPCI de l'aire clermontoise : Clermont Auvergne Métropole, communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans, communauté de communes Mond'Arverne et communauté de communes Billom Communauté.

à pied et vélo), de l'organisation du réseau viaire, de la promotion de l'intermodalité, de la politique globale de stationnement et de la rationalisation du transport de marchandises et des livraisons. Ils étaient déclinés en programmes d'actions à court terme (à cinq ans) et à long terme (à 15 ans).

Les actions à court terme avaient pour objectifs :

- ♦ l'amélioration de l'attractivité des transports collectifs, notamment par le renforcement de l'offre ferroviaire, le prolongement de la ligne de tramway, la mise en place de lignes fortes de transport en commun, d'une ligne de bus à haut niveau de service (BHNS), la mise en œuvre d'une ligne express, ou encore la mise en service d'une halte ferroviaire et d'autobus à proximité de l'aéroport ;
- ♦ la réalisation d'études sur le prolongement de la ligne de tramway jusqu'à la voie ferrée, ou sur la faisabilité d'un axe de transport en commun en site propre ;
- ♦ la promotion des modes doux de déplacement par la mise en place de zone à circulation apaisée, l'amélioration du réseau cyclable existant, le développement du système de location des vélos dans la zone dense ou la création de couloirs mixtes bus-vélos ;
- ♦ l'organisation d'une étude sur le projet d'élargissement à 2x3 voies du barreau de l'A71-A75, ou la réduction de capacité viaire afin de libérer l'emprise nécessaire à la mise en place de sites propres aux autobus ;
- ♦ le développement de l'intermodalité par des aménagements des pôles d'échanges intermodaux, la création et l'aménagement de parcs-relais ou la mise en œuvre d'une centrale de mobilité ;
- ♦ la déviation des flux de transit (véhicules particuliers et poids lourds) sur les boulevards urbains de contournement ;
- ♦ l'organisation du stationnement par l'extension du stationnement payant ou des zones bleues, la réduction de l'offre de stationnement sur voirie ou la création et la mise aux normes des places réservées aux personnes handicapées ;
- ♦ la rationalisation du transport de marchandises et des livraisons par l'harmonisation des réglementations ;
- ♦ le développement du conseil en mobilité (plans de déplacements d'entreprises et d'administration) avec une incitation au télétravail.

Les actions à long terme visaient à :

- ♦ améliorer l'attractivité des transports collectifs, par le renforcement de l'offre ferroviaire, la réalisation de la ligne de transport en commun en site propre (TCSP), l'amélioration de la fréquence sur l'ensemble des lignes ou la mise en accessibilité de l'ensemble du réseau ;
- ♦ promouvoir les modes doux par l'extension de la zone à circulation apaisée autour de la ligne de TCSP, l'amélioration de l'accessibilité piétonne des arrêts, la réalisation des aménagements cyclables prévus au PDU de 2001 et n'ayant pas encore été réalisés ;
- ♦ organiser le réseau viaire et améliorer la sécurité routière, par une étude sur la mise en continuité des boulevards urbains de contournement, la réduction de la capacité viaire au profit des transports collectifs et des modes doux, ou l'élargissement à 2x3 voies du barreau de l'A71-A75 ;
- ♦ développer l'intermodalité par la création des parc-relais, la mise en place d'une intégration tarifaire sur le PTU ;
- ♦ organiser le stationnement par l'extension du stationnement payant, notamment le long des lignes de TCSP ;
- ♦ rationaliser le transport de marchandises et les livraisons, par l'extension du projet de « Clermont livraisons propres » ou l'organisation de la desserte des plates-formes logistiques de l'agglomération ;
- ♦ développer le conseil en mobilité, dont les plans de déplacement d'entreprise ou d'administration.

11.3- Le bilan du PDU de 2011

Dans le cadre de la révision du PDU de 2011, un bilan de sa mise en œuvre a été effectué cinq ans après son adoption, sur la base de la situation constatée à la fin de l'année 2016. Présenté au comité syndical le 4 juillet 2019, il a été qualifié de globalement insuffisant.

Le bilan a mis en particulier en évidence une moindre appropriation des objectifs et des actions par les acteurs maîtres d'ouvrage autres que le SMTC. Il relève que les actions relevant du transport ferroviaire, de la voirie et de la sécurité, de l'intermodalité, ainsi que du développement des modes doux de déplacement présentent un bilan insuffisant ou faible. De même, les actions en matière de stationnement et de transport de marchandises présentent un bilan qualifié de moyen. Seules les actions intéressant les transports en commun urbains et le management de la mobilité présentent un bilan considéré comme correct.

À la lecture du bilan, l'insuffisance des résultats observée pour les actions ne ressortant pas exclusivement et directement du SMTC peut être rattachée, pour partie et sans en constituer l'unique origine, au manque de coordination et de suivi, fonctions relevant des compétences du syndicat. Le bilan fait en effet le constat de l'absence de suivi régulier de la mise en œuvre du PDU, les indicateurs devant être suivis en application du document cadre n'ayant que rarement été mis en place, et ceux effectivement renseignés n'ayant pas été réunis au sein d'une même base. Les comités de suivi prévus, s'ils ont été créés, se sont peu réunis.

De fait, si le PDU de 2011 fixait des objectifs de résultats, il ne prévoyait pas de moyens propres en vue d'évaluer l'effet des actions mises en place quant au niveau effectivement atteint. L'importance relative des actions menées, par rapport à la cible des objectifs assignés, n'est ainsi pas évaluable alors que de nombreuses études ont été lancées dans le même temps, dont certaines n'apparaissent d'ailleurs pas en cohérence avec la stratégie du PDU en vigueur.

Très peu des indicateurs insérés dans le document cadre ont été mis en place et les données recueillies ne sont pas réunies au sein d'une même base, ce qui nuit à l'établissement d'un bilan. Les comités de suivi prévus, quand ils ont été créés, se sont peu réunis.

Si le syndicat ne peut de toute évidence pas imposer aux autres acteurs de participer aux instances de suivi de la mise en œuvre opérationnelle du PDU, il ne peut être passif et doit à minima rechercher à impliquer les autres collectivités publiques, parties prenantes dans la réalisation des objectifs définis par le plan.

11.4- La révision du PDU

Le plan de déplacements urbains de l'agglomération clermontoise a été révisé en 2019. Cette révision s'est inscrite dans une dynamique de réflexions ayant associé l'ensemble des acteurs de la politique de déplacements dès la mise en œuvre du PDU.

Ainsi, dès l'année 2011, le SMTC a procédé à une première révision de son PDU, en sorte d'en assurer la compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) en cours de discussion et d'élaboration.

Puis en 2014, le SMTC-AC et l'agence d'urbanisme Clermont Métropole ont réalisé une première évaluation du PDU, quant aux actions réalisées jusqu'à la fin de 2013. Sur cette base, un « livre blanc des mobilités » a été publié en décembre 2014, entendant préfigurer les actions des différents acteurs de la mobilité.

Empiétant sur la compétence intéressant les questions de mobilité qu'elle a elle-même confiée au SMTC, la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand a organisé pour sa part de

septembre 2015 à juin 2016, des « Rencontres citoyennes de la mobilité » ayant pour objectif de permettre d'établir un constat partagé de la situation et de faire émerger les attentes, par l'organisation de débats avec les habitants de l'agglomération.

Mais c'est en définitive l'obligation légale d'évaluation tous les cinq ans des plans de déplacements urbains, résultant de l'article L. 1214-8 du code des transports, qui a conduit le syndicat à engager en 2016 la procédure de révision de son plan de 2011.

Pour mener à bien la procédure de révision, le SMTC a créé plusieurs instances :

- ♦ un comité de pilotage, présidé par le vice-président du SMTC en charge du PDU ;
- ♦ un conseil technique, présidé par le directeur des services d'études du SMTC ;
- ♦ des groupes de travail thématiques, constitués en tant que de besoin.

Un marché a été signé le 10 octobre 2016 pour un montant de 283 102 € HT, ayant pour objet l'étude et la révision du plan de déplacements urbains. Le marché était décomposé en cinq phases :

- 1 - la phase de réalisation du diagnostic et de formalisation des objectifs ;
- 2 - la phase de définition d'une stratégie d'atteinte des objectifs ;
- 3 - la phase de conception du projet de PDU ;
- 4 - la phase de consultations obligatoires et d'adoption du PDU ;
- 5 - la phase de réunion annuelle du comité de suivi du PDU.

Le projet de révision du plan de déplacements urbains a été présenté au comité syndical le 6 décembre 2018. En application des dispositions de l'article L. 1214-15¹² du code des transports, le projet a été formellement arrêté par le comité syndical puis soumis à avis des personnes publiques concernées.

Il convient de noter à cet égard que, si le projet a été transmis à un nombre important de personnes concernées – à savoir aux 23 communes constituant le territoire du SMTC, à la métropole Clermont Auvergne Métropole, à la région Auvergne-Rhône-Alpes, au département du Puy-de-Dôme, au syndicat mixte du Grand-Clermont, et aux services de l'État -, seulement huit organismes ont délivré un avis favorable et onze autres ont répondu en formulant des observations. Les autres collectivités, n'ayant pas répondu dans le délai de trois mois, ont été présumées avoir émis un avis favorable¹³.

L'enquête publique s'est déroulée du 15 avril au 17 mai 2019 ; la commission d'enquête a rendu un avis favorable assorti de neuf recommandations relatives à la prise en compte des remarques des personnes publiques associées, la mise en œuvre immédiate des actions d'amélioration des transports en commun, l'association des élus dans la définition des lignes B et C en site propre, la précision des étapes de poursuite de la liaison urbaine sud-ouest (LUSO), le développement des pistes cyclables et la localisation de la future gare routière.

Au terme de la procédure, la révision du plan de déplacements urbains a été présentée au comité syndical, qui l'a approuvée lors de sa séance du 4 juillet 2019.

¹² Article L. 1214-15 du code des transports : Le projet de plan de déplacements urbains est arrêté par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport.

Il est soumis, pour avis, aux conseils municipaux, départementaux et régionaux ainsi qu'aux autorités administratives compétentes de l'État concernés dans un délai et des conditions fixés par voie réglementaire. Assorti des avis des personnes publiques consultées, il est ensuite soumis par l'autorité organisatrice de transport à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

¹³ Article R. 1214-4 du code des transports : Le délai dont disposent les collectivités publiques mentionnées à l'article L. 1214-15 pour donner leur avis sur le projet de plan de déplacements urbains est de trois mois à compter de la transmission du projet. L'avis qui n'est pas donné dans ce délai est réputé favorable.

11.5- Le PDU de 2019

11.5.1- Le document adopté

La délibération portant adoption du plan de déplacements urbains a été transmise au contrôle de légalité le 11 juillet 2019.

11.5.2- Les documents constitutifs

Le plan de déplacements urbains, tel qu'adopté par le comité syndical, est constitué formellement de plusieurs documents :

- ♦ le diagnostic et les enjeux ;
- ♦ le choix du scénario ;
- ♦ le plan d'actions ;
- ♦ l'annexe « accessibilité » ;
- ♦ l'évaluation environnementale ;
- ♦ le bilan de la concertation.

11.5.2.1- *Le diagnostic et les enjeux*

Le document fait le constat d'un développement périurbain qui se stabilise sur le ressort territorial du SMTC, et continue à s'étendre au-delà. Combiné à une concentration des emplois, cette situation conduit à une mobilité intense à l'intérieur du ressort géographique, mais également depuis et à destination de l'extérieur.

Les modes de déplacement utilisés mettent en évidence une prédominance de la voiture particulière, notamment pour les déplacements domicile travail, et ce également pour les résidents même de Clermont-Ferrand. Parallèlement, l'offre routière y apparaît excessivement favorable à la circulation automobile, du fait du réseau à grande circulation et autoroutier (en grande partie gratuit sur le ressort territorial) qui irrigue l'aire urbaine, avec des pénétrantes assurant un accès rapide aux zones d'activité.

À l'échelle de la métropole, sur les 2 000 km de voirie offerts, seuls 2 % sont partagés avec des transports en commun en site propre, 3 % avec des aménagements pour les vélos, et 4 % sont en zone apaisée (zone 30).

La fluidité du trafic global est satisfaisante mais peu propice au report vers d'autres modes de transport que l'automobile. Ainsi, la place de Jaude située au centre de Clermont est à moins de 30 minutes du centre-ville des communes de Riom ou de Veyre-Monton, tandis que le recours aux transports en commun allonge de 15 minutes la durée du trajet.

S'agissant des modes doux de transport, il existe certes des aménagements cyclables, notamment le long de la ligne de tramway, mais réalisés au coup par coup et dont il résulte une architecture globale manquant de continuité. Aucune des pénétrantes cyclables prévues au PDU de 2011 n'a été réalisée. De même, en centre-ville, le traitement est inégal et discontinu. Le stationnement sécurisé fait lui aussi défaut.

Les politiques de stationnement sur le ressort sont très diverses, seules les communes de Clermont-Ferrand et de Chamalières ayant une politique de stationnement payant. Des disparités existent aussi en termes d'offre de stationnement, notamment au détriment des quartiers nord de Clermont-Ferrand.

Pour ce qui concerne le transport collectif urbain, 91 % de la population du ressort sont desservis par des lignes régulières du SMTC-AC (sur le ressort 2018, avec Sayat et

Saint-Beauzire mais sans Mur-sur-Allier et Pérignat-sur-Allier). Un recours croissant aux transports en commun y est mentionnée, principalement porté par la ligne A de tramway.

Le co-voiturage et l'autopartage demeurent marginaux dans les modes de déplacement à l'intérieur du ressort territorial

En synthèse, le diagnostic caractérise une situation de l'agglomération qui privilégie la circulation automobile. Il identifie une insuffisante prise en considération par les différents acteurs du déplacement des mesures nécessaires à la réduction du trafic automobile et au développement des modes alternatifs. Il constate une carence marquée en matière de voies cyclables, celles prévues dans le précédent PDU n'ayant pas été réalisées. Enfin, les outils devant permettre d'assurer le suivi de la mise en œuvre des actions retenues au PDU n'ont pas été déployés.

11.5.2.2- Le choix du scénario

Comme observé précédemment, le document « le choix du scénario » présenté au comité syndical du 4 juillet 2019, n'est pas à proprement parler un élément constitutif du plan de déplacement urbain, mais plutôt un document de récolement des données et d'analyses nécessaires à la prise de décision de l'assemblée délibérante.

Après une présentation de la méthode retenue pour la construction des scénarios, en termes de cadre réglementaire, d'enjeux de la mobilité déterminants de la mobilité clermontoise, d'orientations locales, de cadrage financier, le document expose la démarche de recherche des différents leviers d'actions envisageables, en matière de stationnement, de partage des voies pénétrantes et des zones denses, de révision du plan de circulation.

Afin d'éviter de confronter le comité syndical à une alternative radicale, entre le maintien de la situation (fil de l'eau) et un objectif ambitieux et peu atteignable pouvant conduire à opter pour une solution intermédiaire mal balisée, deux scénarios sont proposés :

- ♦ un scénario dit « bâtisseur » reposant sur le développement des infrastructures, dont des voies réservées à chaque mode de déplacement (voitures particulières, transports en commun, deux roues, piétons) ;
- ♦ un scénario dit « régulateur » basé sur une régulation accrue et sur une augmentation des services à niveau d'infrastructures quasi-constant.

La faisabilité technique et temporelle des deux scénarios est du même ordre ; en revanche, l'implication politique et institutionnelle pour le scénario « régulateur » est logiquement plus marquée, tandis que l'impact financier du scénario « bâtisseur » est sensiblement plus significative.

Le document présenté au comité syndical du 4 juillet 2019 apparaît, en définitive, comme un document de travail permettant d'identifier les éléments nécessaires à la prise de décision du comité syndical pour déterminer les orientations stratégiques du plan à arrêter. Il ne peut donc être considéré comme un élément constitutif du plan de déplacements urbains.

11.5.2.3- Le plan d'actions

Le plan de déplacements urbains se décline en actions présentées dans un document intitulé « plan d'actions ».

Cinq axes stratégiques ont été retenus pour répondre aux enjeux du plan, eux-mêmes déclinés en cinq orientations structurant le plan d'actions. Une sixième orientation, de caractère transversal, a été retenue en vue de garantir la mise en œuvre et le suivi de la démarche :

- ♦ Orientation 1 : « Aller vers une Métropole harmonieuse et peu énergivore » ;
- ♦ Orientation 2 : « Offrir un espace public accueillant et facilitant les modes actifs » ;

- ♦ Orientation 3 : « Transmettre et promouvoir l'éco-mobilité » ;
- ♦ Orientation 4 : « Décliner l'offre de mobilité selon les territoires, les personnes et les modes de vie » ;
- ♦ Orientation 5 : « Fluidifier la mobilité et promouvoir l'intermodalité » ;
- ♦ Orientation 6 : « Assurer la mise en œuvre et le suivi du PDU ».

Le plan d'actions comporte au total 22 actions structurantes, et deux actions de mise en œuvre.

Le plan de déplacements urbains adopté en 2019 se veut ainsi ambitieux et dynamique, avec l'objectif de conduire à une amélioration réelle de la situation actuelle en matière de déplacements urbains, par la réduction de la place de la voiture, le développement des transports en commun avec la mise en place de transports en site propre, la prise en considération de modes doux de déplacement tels que le vélo.

Le plan retient aussi des actions déjà largement engagées, à l'exemple de la restructuration du réseau de transport urbain autour de lignes de bus à haut niveau de service, en site propre, ou du développement des pistes cyclables, intégré dans le projet du SMTC-AC et porté conjointement avec la métropole clermontoise.

Mais, comme pour le précédent PDU, sa mise en œuvre sur la durée dépend de l'implication des différents acteurs, notamment de la métropole de Clermont-Ferrand qui détient désormais la plénitude de la compétence en matière de voirie et est partie prenante de l'essentiel des projets intéressant les déplacements et les transports urbains.

11.5.3- La publicité du plan de déplacements urbains

Si le nouveau PDU a été présenté en détail sur le site de la métropole Clermont Auvergne Métropole, il ne figurait pas en revanche jusqu'en juin 2020 sur le site du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise, alors même que le syndicat est l'autorité organisatrice de la mobilité et en porte d'élaboration.

À l'examen cependant, le plan de déplacements urbains tel qu'il était présenté sur le site de Clermont Auvergne Métropole et sur celui du SMTC, était constitué du projet de PDU tel que soumis au comité syndical le 4 juillet 2019. Il portait explicitement la mention de « projet soumis pour approbation le 4 juillet 2019 », que la délibération du comité syndical annexée indique approuver « tel que proposé avec les modifications retenues par le SMTC-AC ». Or, ces modifications n'étaient pas intégrées au document, de sorte que ce dernier ne pouvait véritablement constituer le plan de déplacements urbains, opposable aux tiers, nonobstant la circonstance que les autorités principalement impliquées, chargées de l'urbanisme, de la voirie ou de la police du stationnement et de la circulation (et auxquelles il s'impose) sont de fait désormais réduites à la seule métropole.

En réponse aux observations provisoires, le SMTC a indiqué que le plan de déplacement urbain est dorénavant disponible en ligne dans une version feuilletable et téléchargeable et que cette version est opposable. Il apparaît cependant que l'exemplaire mis en ligne indique expressément qu'il ne constitue qu'une version grand public du document, et que seul le document officiel fait foi.

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise est en conséquence invité à publier le plan de déplacements urbains de l'agglomération clermontoise complet et opposable, sur le site internet du SMTC-AC en sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité.

12- ANNEXES

12.1- Annexe 1 : Le contrat de service public 2013-2017

12.1.1- Les stipulations contractuelles

Par délibération du 13 décembre 2012, le comité syndical du SMTC a autorisé son président à signer un contrat de service public avec la régie T2C, moyennant une rémunération forfaitaire révisable de 53 M€ la première année puis de 53,6 M€ les années suivantes.

Le contrat de service public couvrant la période de 2013 à 2017 est constitué d'un contrat proprement dit complété de 21 annexes. Il est organisé selon le plan suivant :

1. Objet et étendue du contrat – Droits et obligations de l'autorité organisatrice et de la régie ;
2. Exploitation ;
3. Maintenance des biens mis à disposition par l'autorité organisatrice des transports ;
4. Sûreté de fonctionnement ;
5. Régime des biens – Investissements ;
6. Régime financier ;
7. Suivi – contrôles – Pénalités ;
8. Responsabilités – Assurances ;
9. Sanctions – Expiration anticipée du contrat ;
10. Fin du contrat ;
11. Stipulations diverses ;
12. Annexes.

Partie 1 - Objet et étendue du contrat

En cette partie n° 1, le contrat précise le contexte dans lequel il s'inscrit ; il définit son objet, le périmètre géographique de son exécution, sa durée et son entrée en vigueur. Il présente le réseau général de transport en commun de l'agglomération clermontoise et rappelle les prérogatives de l'autorité organisatrice, ainsi que les obligations de service public de la régie T2C. Il arrête enfin les conditions de reprise des actifs du précédent exploitant, étant entendu que la régie T2C a été créée par le SMTC pour poursuivre l'activité de la précédente société d'économie mixte T2C dans les droits de laquelle elle a été substituée.

Partie 2 – Exploitation

La partie n° 2 traite des conditions d'exploitation de l'activité et des responsabilités respectives des co-contractants.

Cette partie n° 2 définit les missions confiées à la régie en matière de politique commerciale et de communication, et quant aux relations avec les usagers, les tiers et les collectivités locales. Il y est précisé que la régie T2C est responsable de la billetterie, et de la vente des titres de transport dans le respect des règles applicables aux régies de recettes.

Elle rappelle également le principe de reprise du personnel de la SAEM T2C, en application des dispositions du code du travail.

La qualité du service fait l'objet des stipulations de la partie 2.5. Y est présenté l'indice qualité pris en considération pour l'octroi d'un intéressement ou l'application de pénalités, défini plus précisément dans les parties subséquentes du contrat.

Partie 3 - Maintenance des biens mis à disposition par l'autorité organisatrice

La partie 3 détermine les conditions dans lesquelles s'effectue la maintenance des équipements, mis à disposition de la régie T2C par le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise. Il en ressort que la régie assure la maintenance des matériels roulants (bus et tramways), des installations fixes et des bâtiments, alors que le SMTC se charge de celle de la plateforme du tramway et des ouvrages d'art correspondants.

Partie 4 - Sureté de fonctionnement

La partie 4 a trait aux dispositions que la régie T2C doit mettre en œuvre en matière de sureté de fonctionnement.

Partie 5 - Régime des biens – Investissements

La partie 5 détaille le régime des biens utilisés pour l'exploitation du réseau de transport en commun.

Partie 6 - Régime financier

La partie 6 détermine le régime financier du contrat et son économie générale. Elle fait mention de l'évaluation des coûts prévisionnels d'exploitation du réseau, comme donnée devant figurer dans le compte d'exploitation prévisionnel tout en confirmant le principe d'un financement de la régie T2C par une rémunération de caractère forfaitaire.

Partie 7 - Suivi – contrôles – Pénalités

La partie 7 décrit les informations que la régie doit collecter et transmettre à l'autorité organisatrice, sous forme de tableau de bord trimestriel. Elle prévoit la transmission par la régie T2C d'un rapport annuel présentant les comptes et retraçant les opérations afférentes à l'exécution du contrat.

L'article 7.4 prévoit la constitution de trois comités chargés de suivre l'exécution du contrat : un comité technique composé des directions générales des deux parties, se réunissant tous les mois ; un comité de pilotage, composé de trois élus représentant le SMTC et de trois élus représentant le conseil d'administration de la régie T2C ; un comité de suivi, composé du président du SMTC et du président de la régie T2C ainsi que des directions générales.

Partie 8 – Responsabilités - Assurances

Décrite comme responsable de l'exploitation technique et commerciale des transports publics urbains de personnes, la régie T2C doit en couvrir les risques par la souscription d'assurances responsabilité civile, dommage aux biens et pour risque d'atteinte à l'environnement.

Partie 9 – Sanctions – Expiration anticipée du contrat

La partie 9 du contrat expose les circonstances dans lesquelles l'autorité organisatrice pourra, après mise en demeure, prononcer la déchéance de la régie T2C, en cas de manquement particulièrement grave. Il est également prévu que le SMTC puisse résilier le contrat pour motif d'intérêt général, sous réserve d'un préavis de six mois. Mais, du fait de l'interdépendance des deux cocontractants, ces dispositions sont peu développées.

Partie 10 – Fin du contrat

Au terme du contrat, l'autorité organisatrice se réserve le droit de faire poursuivre les contrats conclus par la régie, et s'engage à imposer la reprise du personnel par un éventuel nouvel exploitant.

Cette partie prend en considération le devenir des biens des deux co-contractants, dont le régime est défini à la partie 5.

Partie 11 – Stipulations diverses

Cette dernière partie énonce le caractère incessible du contrat et emporte domiciliation des éventuels différends auprès du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

12.1.2- Les avenants apportés au contrat de service public de 2013-2017

Au cours de la période 2013-2017, cinq avenants ont été signés entre le SMTC et la régie T2C.

12.1.2.1- *L'avenant n° 1*

L'avenant n° 1 du 27 juin 2013 a confié à la régie T2C le service de la médiation dans les transports urbains qu'elle exploite, dont la mission est de veiller au service rendu et à la tranquillité des voyageurs et des agents. L'effectif est évalué à 27 médiateurs pour un budget annuel global de 705 413 € pour l'année 2013, puis de 1 410 826 € les années suivantes.

12.1.2.2- *L'avenant n° 2*

L'avenant n° 2 a intégré au contrat de service public les évolutions d'offre du réseau de transport urbain, intervenues au début de l'année 2014, dont l'incidence financière est valorisée à 760 395 € pour l'année 2014 puis à 750 334 € en année pleine à compter de 2015.

12.1.2.3- *L'avenant n° 3*

L'avenant n° 3 a pour objet d'intégrer les évolutions du réseau intervenues pendant l'année 2015, et d'inclure dans la rémunération versée, les effets sur 2016 de la substitution par bus de la ligne de tramway, du renforcement des moyens de la médiation, des coûts supplémentaires occasionnés par une évolution de la réglementation, de l'évolution des coûts de fonctionnement consécutifs à l'instauration de la tarification solidaire et, enfin, de modifier la formule de calcul de la révision.

La substitution tramway-bus, opérée durant les opérations de maintenance de la plateforme du tramway, y est valorisée à 797 517 € pour l'année 2016. L'effet de l'instauration de la tarification solidaire sur la charge de personnels, appelés à gérer l'afflux de nouveaux clients, est apprécié à 15 000 €.

En application des clauses de l'article 6.6 du contrat de service public, en vertu desquelles les modifications des règles fiscales et sociales ayant des répercussions majeures sur les charges de la régie peuvent donner lieu à avenant, ont été tirées les conséquences de la décision de l'URSSAF d'étendre l'assiette des charges sociales aux avantages en nature constitués par l'octroi au personnel d'une carte de libre-circulation, à raison d'une revalorisation de la rémunération annuelle de 167 270 €.

Afin de corriger une formule de révision de la rémunération versée à la régie T2C qui ne reflétait pas, au contrat initial, les spécificités de l'activité de l'exploitant, l'indice SYNTEC relatif à l'évolution des coûts de maintenance a été introduit dans la formule, conduisant à une

moins valorisation des indices relatifs à l'évolution des prix du gazole et aux frais divers et services.

Enfin, l'avenant prend également en considération les dépenses exposées par la régie T2C pour l'outil de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO), que le SMTC avait décidé de renouveler.

Apportant des amendements d'importance, l'avenant n° 3 comporte un tableau de synthèse de la portée financière des différentes modifications introduites, dont il ressort une revalorisation globale de la rémunération de 1 252 740 € sur l'année 2016 et de 397 863 € sur la dernière année 2017 d'effet du contrat :

Tableau 23 : Incidences financière de l'avenant n° 3 (en € valeur 2012)

Opérations	2016	année pleine
Évolution du réseau de transports urbains / bus	104 093	104 093
Impact de la substitution ligne A de l'année 2016	797 517	0
Coûts de fonctionnement vente tarification solidaire	27 200	27 200
Renfort de l'activité médiation transport	99 300	99 300
Coûts supplémentaires cartes libre circulation	167 270	167 270
Développements complémentaires GMAO	57360	0
Total	1 252 740	397 863

Source : avenant n° 3

12.1.2.4- L'avenant n° 4

L'avenant n° 4 a trait aux évolutions du réseau intervenues pendant l'année 2016 : effets de la prolongation de la substitution par bus de la ligne de tramway ; étude d'accompagnement de l'organisation des missions en interface entre SMTC et T2C ; définition du niveau des prestations facturées en 2017 dans le cadre de la clause de revoyure.

Le SMTC a engagé, en 2016, un projet visant à adapter les organisations du syndicat et de la régie T2C, dans le but de mieux répondre aux enjeux de développement de la mobilité à l'échelle de l'agglomération. La Régie a pris en charge en 2016 la partie de l'étude la concernant, le SMTC la finançant par augmentation de la rémunération à hauteur de 24 107 € (valeur 2012).

L'avenant n° 4 rappelle que les clauses du contrat n'avaient pas défini le niveau de rémunération forfaitaire pour 2017, renvoyant à la procédure de « revoyure » devant intervenir courant 2016. Cette renégociation, portant sur la seule année 2017, a conduit à une augmentation de la rémunération forfaitaire de l'exploitant de 1 547 000 €.

En synthèse, l'avenant n° 4 porte les différentes modifications introduites au contrat à 658 413 € au titre de l'année 2016, déjà écoulee, et à 1 581 167 € pour la dernière année 2017 d'exécution du contrat comme au tableau suivant.

Tableau 24 : Incidences financière de l'avenant n° 4 (en € valeur 2012)

Opérations	2016	2017
Modification d'offre de la rentrée 2016	+ 7 141	+ 34 167
Prolongation de la substitution ligne A	+ 627 166	-
Financement étude d'organisation	+ 24 107	-
Clause de revoyure 2017	-	+ 1 547 000
Total	+ 658 414	+ 1 581 167

Source : avenant n° 4

12.1.2.5- L'avenant n° 5

Intégrant les évolutions du réseau intervenues pendant l'année 2017, l'avenant n° 5 explicite les incidences de la substitution par bus de la ligne de tramway, de la réalisation de mandats de délégation de maîtrise d'ouvrage et chiffre les dépenses liées à la sécurité.

En application en effet de l'article 5.3.5 du contrat de service public, l'autorité organisatrice peut confier à la régie T2C un mandat de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de travaux d'investissement. Le SMTC a ainsi mandaté la régie pour mener à bien certaines des procédures d'investissement nécessitant des ressources supplémentaires de 6 743 € (valeur 2012) pour couvrir les frais de publicité légale.

L'accroissement des incivilités et des agressions a conduit à la mise en œuvre d'un éventail d'actions de prévention, notamment en matière de communication, d'un coût évalué à 15 400 € (valeur 2012).

En synthèse, l'avenant n° 5 valorise l'effet des différentes modifications introduites au contrat à 426 80 € sur l'année 2017, déjà écoulée, comme suit :

Tableau 25 : Incidences financière de l'avenant n° 5 (en € valeur 2012)

Opérations	2017
Modification d'offre de la rentrée 2017	+ 86 691
Substitution ligne A	+ 317 846
Ressources supplémentaires / mandat d'investissement	+ 6 743
Campagne de communication prévention des incivilités	+ 15 400
Total	+ 426 680

Source : avenant n° 5

12.1.2.6- Synthèse de l'évolution de la rémunération contractuelle

Au terme de l'exécution du contrat de service public 2013-2017, la rémunération forfaitaire devant contractuellement être versée à la régie T2C a évolué comme au tableau ci-après, les montants étant exprimés selon les modalités retenues au contrat, en valeur 2012, et donnant lieu à révision par application du coefficient retenu.

Tableau 26 : Rémunération forfaitaire de l'exploitant sur la durée du contrat (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017
Contrat	53 000 000	53 600 000	53 600 000	53 600 000	53 600 000
Avenant n° 1	705 413	1 410 826	1 410 826	1 410 826	1 410 826
Avenant n° 2		760 395	750 334	750 334	750 334
Avenant n° 3				1 252 740	397 863
Avenant n° 4				658 414	1 581 167
Avenant n° 5					426 680
Total	53 705 413	55 771 221	55 761 160	57 672 314	58 166 870

Source : Contrat et avenants

12.2- Annexe 2 : Le contrat de service public 2018-2022

Par délibération du 7 décembre 2017, le comité syndical du SMTC a autorisé son président à signer le contrat de service public devant couvrir la période 2018-2022.

Selon la délibération, ce contrat se distingue particulièrement du précédent par :

- ♦ une évolution significative du périmètre d'exploitation : le nouveau contrat transfère à la régie T2C l'affrètement des services de desserte par lignes régulières, les transports à la demande et la centrale de mobilité, ainsi que des marchés d'entretien et de maintenance de la plateforme et des stations de tramway auparavant assurés par le syndicat ;
- ♦ la mise en œuvre et le suivi d'un marketing opérationnel ;
- ♦ l'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage : la régie T2C effectue des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, au bénéfice de l'autorité organisatrice, pour les investissements et pour l'exploitation (étude de dessertes, mise en place des services de vente notamment), étant précisé que l'offre financière proposée par la régie T2C tient compte du temps consacré à la réalisation d'études ou d'analyses sur demande du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC) ;
- ♦ des objectifs de performance, désormais orientés de façon plus marquée sur la performance commerciale, qui sont sanctionnés par un impact sur l'intéressement ;
- ♦ une construction étudiée des bordereaux des prix, qui doit permettre l'adéquation des évolutions du réseau, sans nécessiter la conclusion d'avenants au contrat ;
- ♦ des éléments financiers procédant d'une révision des prix adaptée à l'activité de la régie, la rémunération de la régie T2C étant exprimée au contrat en euros constants 2017.

12.2.1- Les stipulations contractuelles

Le contrat de service public pour la période 2018-2022 est organisé selon le plan suivant, proche de celui du contrat précédent :

1. Dispositions générales ;
2. Relations voyageurs et citoyens ;
3. Production et exploitation de l'offre de service ;
4. Entretien et maintenance des biens ;
5. Sureté de fonctionnement ;
6. Financier ;
7. Régime des biens – investissements ;
8. Responsabilités – Assurances ;
9. Suivi de la performance ;
10. Règlement des différends – Fin de contrat.

Partie 1 – Dispositions générales

Dans sa partie 1, le contrat précise les compétences et les attributions respectives des cosignataires. Elle retrace ainsi les compétences de l'autorité organisatrice de la mobilité telles que reprises dans les statuts du SMTC, sans apporter d'information sur les obligations de la régie T2C.

La partie 1.2 « Objet » décrit l'activité dévolue à la régie, qui recouvre l'exploitation de l'ensemble des services réguliers ou spécifiques de transport urbain de voyageurs, ainsi que les services de transport à la demande sur le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Il est précisé que la régie peut sous-traiter une part de ces services.

La T2C se voit également confier la gestion et la supervision du marché de la centrale de mobilité, qui permet de réserver un transport à la demande et d'obtenir des renseignements sur l'ensemble des services de mobilité organisés par le SMTC-AC.

La régie est également appelée à exercer des missions de mandat et d'assistance à maîtrise d'ouvrage incluses dans la prestation forfaitaire ou facturées en sus, sur le fondement d'un bordereau de prix annexé au contrat.

Partie 2 – Relations voyageurs et citoyens

Cette partie présente les ambitions du SMTC en matière de développement de l'offre, développées dans son projet sur 15 ans adopté en janvier 2017 et privilégiant notamment le passage en site propre de la ligne C.

Y sont rappelées les obligations de continuité du service public imposées à l'exploitant.

La qualité de service y est désormais suivie pour le réseau urbain, exploité par la régie T2C, et pour les lignes affrétées.

Partie 3 – Production et exploitation de l'offre de service

Cette partie décrit tout d'abord les projets du SMTC en matière de développement du réseau.

L'adaptation marginale de l'offre y est mentionnée comme assurée par la régie T2C et, lorsque les évolutions sont plus substantielles, selon un processus de concertation assuré avec l'autorité organisatrice.

Partie 4 – Entretien et maintenance des biens

Comme dans le contrat précédent, la maintenance des matériels roulants et des équipements est confiée à la régie T2C, celle des plateformes du tramway, des ouvrages d'art et des installations fixes restant à la charge du SMTC. Toutefois, la maintenance à mi-vie des matériels roulants de tramway est confiée à la régie, par un mandat d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Un article particulier concerne la réception et la mise en exploitation de cinq nouvelles rames de tramway, dont la livraison est programmée pour juillet 2018 avec une mise en service escomptée en janvier 2019.

Partie 5 – Entretien et maintenance des biens

Comme pour le contrat précédent, la partie relative à la sécurité de fonctionnement traite de la sûreté du transport public et de la sécurité au travail.

Partie 6 – Financier

Cette partie détaille les modalités de détermination de la rémunération forfaitaire de la régie T2C, ainsi que les clauses de révision.

La programmation pluriannuelle des investissements y est décrite comme relevant des compétences du SMTC, la régie intervenant comme expert dans la définition des investissements à réaliser ou comme maître d'ouvrage délégué pour certains investissements décidés par le SMTC.

Partie 7 – Régime des biens - investissements

Comme dans le contrat précédent, une distinction est opérée entre les biens mis à disposition par l'autorité organisatrice (biens de retour), les biens mis à disposition par la régie (biens de reprise) et les biens propres de la régie.

Partie 8 – Responsabilités - assurances

À l'identique du contrat précédent, un article présente les responsabilités et obligations réciproques de chacun des cosignataires.

Partie 9 – Suivi de la performance

L'exécution du contrat est assurée par un comité de suivi, un comité technique, une commission de suivi budgétaire, une commission de suivi de la communication et un comité de direction commun.

Des indicateurs de pilotage sont assortis d'un dispositif de suivi. Les objectifs ne sont toutefois pas quantifiés ni arrêtés au contrat, mais précisés chaque année par le SMTC après discussion avec la régie.

Partie 10 – Règlement des différends – fin du contrat

Cette partie reprend des dispositions ordinaires, n'appelant pas de commentaires.

12.2.2- L'évolution de la rémunération contractuelle

Les termes de la rémunération de la régie T2C ne sont pas présentés explicitement dans le corps du contrat mais renvoyés à son annexe n° 9. La rémunération est présentée au contrat comme la compensation des charges supportées par la régie T2C et non comme un prix forfaitaire.

La rémunération sur la période est constituée des éléments relevant de la poursuite de l'activité assurée au titre du précédent contrat (fil de l'eau), auxquels sont ajoutées les conséquences du transfert de l'affrètement des lignes régulières et à la demande et la maintenance de l'investissement.

Sur la durée du contrat, la rémunération en est ainsi fixée comme au tableau suivant :

Tableau 27 : Rémunération forfaitaire de l'exploitant sur la durée du contrat 2018-2022

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Fil de l'eau	62 300 978	62 636 400	62 745 861	62 869 114	62 540 307
Affrétés	5 124 958	5 129 970	5 129 970	5 127 464	5 124 958
Maintenance/Invest	135 065	141 456	137 171	140 423	140 736
Total	67 561 000	67 907 824	68 013 000	68 137 000	67 806 000

Source : Contrat et annexes

12.3- Annexe 2

Tableau n° 28 : Structure de la dette au 1^{er} janvier 2020

N° contrat	Prêteur	Millésime	Nominal	Capital restant dû	Index	type de taux	taux actuariel	Catégorie d'emprunts
1863138	CE	2018	10 000,0	9 375,0	Euribor 3M	V	0,41	A-1
BEI001	BEI	2004	30 000,0	18 330,1		F	4,36	A-1
CACF001	CA	2004	5 100,0	3 480,0		F	4,33	A-1
CACF004	CA	2007	14 768,0	9 485,9		F	5,01	A-1
CACF005	CA	2007	10 000,0	6 665,0	Euribor 12M	V	4,83	A-1
CACF006	CA	2008	7 134,7	4 768,2	CMS EUR 10A /CMS EUR 2A	C	7,10	A-1
CACF007	CA	2004	3 570,0	2 466,2	Euribor 3M	V	5,24	A-1
CACF008	CA	2008	9 000,0	6 234,9		F	4,70	A-1
CDC001	CDC	2005	32 000,0	21 583,8		F	4,02	A-1
CDC002	CDC	2012	2 000,0	1 623,6	Euribor 3M	V	1,42	A-1
CEAL001	CE	2004	5 100,0	3 490,0		F	4,33	A-1
CEAL004	CE	2004	3 570,0	784,1	Euribor 3M	V	5,23	A-1
CFF001	CFF	2008	4 900,0	3 387,9		F	4,77	A-1
CFFL001	CFFL	2013	22 544,3	16 656,4		F	4,36	A-1
CFFL002	CFFL	2015	5 155,2	4 665,5		F	3,30	A-1
CFFL003	CFFL	2015	6 000,0	5 400,0		F	2,64	A-1
CFFL004	CFFL	2015	12 112,2	9 266,1		F	3,30	A-1
CFFL005	CFFL	2015	29 000,0	23 502,5	Eonia	V	0,81	A-1
DEXIA001	DEXIACL	2004	5 798,1	2 319,2		F	4,77	A-1
DEXIA003	DEXIACL	2004	9 800,0	6 769,3		F	4,33	A-1
DEXIA006	DEXIACL	2006	6 000,0	3 429,8		F	4,35	A-1
DEXIA009	DEXIACL	2007	16 724,8	10 982,0		F	4,99	A-1
DEXIA012	DEXIACL	2007	13 799,4	8 366,2	Euribor 3M	V	4,41	A-1
DEXIA016	DEXIACL	2004	6 860,0	4 786,8	Euribor 3M	V	5,24	A-1
DEXIA018	DEXIACL	2008	31 125,7	20 019,9		C	5,15	A-1
DEXIA019	DEXIACL	2008	4 850,0	3 379,4		F	4,78	A-1
MON52E UR	Bpost	2019	7 000,0	7 000,0		F	0,38	A-1
Total			313 912,4	218 217,9				

BEI : Banque européenne d'investissement

CE : Caisse d'épargne

Bpost : Banque postale

CFF : Crédit foncier de France

CA : Crédit agricole

CFFL : Caisse française de financement local

CDC : Caisse des dépôts et consignations

DEXIACL : DEXIA Collectivités locales

Euribor : Euro Interbank Offered Rate (taux d'intérêt interbancaire pour les dépôts en zone euro)

Eonia : Euro Overnight Index Average (Taux de référence pour les opérations de prêt interbancaires pratiqué dans la zone euro)

CMS : Constant Maturity Swap (Évolution des taux d'échange de taux (swap) 10 ans/2ans)

Source : Budget primitif 2020

Tableau n° 29 : Caractéristiques des emprunts refinancés

Contrat n°	Classification	Capital restant dû (CRD) au 31/12/2014	Indemnité de remboursement anticipé (IRA)	ICNE au 31/12/2014	Ratio IRA/CRD	Terme de la phase de taux d'intérêt structuré	terme du contrat
MPH258524EUR/0274190/0	4E	5 805 834,48	1 370 115,95	17 694,76	24%	01/10/2028	01/10/2032
MPH259123EUR/0274907/0	HC	6 804 919,44	8 196 199,58	220 064,44	120%	01/10/2026	01/10/2031

Source : lettre SFIL

Tableau n° 30 : Refinancement des emprunts structurés

Contrat n°	Classif	Capital refinancé	Indemnité compensatoire dérogatoire pris en compte dans le capital du prêt de refinancement	Indemnité compensatoire dérogatoire pris en compte dans les conditions du prêt de refinancement
MPH258524EUR	4E	5 155 235,85 €	0,00 €	1 370 115,95 €
MPH259123EUR	HC	6 492 216,20 €	5 620 000,00 €	6 109 000,00 €
		12 112 216,20 €		

Source : Protocole d'accord CAFFIL

Tableau n° 31 : Montant de l'aide du fonds de soutien

Contrat	Caractéristiques	Indemnités de remboursement anticipé	taux	Montant aide
MPH258524EUR	4E - Inflation + Libor US	1 113 000 €	11,03%	123 279 €
MPH259123EUR	HC - Euro / CHF	11 729 000 €	50,89%	6 179 667 €
Total		12 842 000 €	47,74%	6 302 946 €

Source : SMTC

Tableau n° 32 : Les emplois pourvus SMTC

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Tit	Non Tit												
Personnel technique	6	4	9	2	8	3	10	5	10	2	12	1	12	1
dont catégorie A	2	2	3	2	2	2	4	4	4	2	5	1	5	1
dont catégorie B	4	2	6		6	1	6	1	6	0	7		7	
Personnel administratif	29	3	28	2	29	4	29	3	29	6	29	8	30	7
dont emploi fonctionnel	1		1		1		1		1		1		1	
dont catégorie A	9	3	9	2	9	2	9	2	9	5	9	7	9	6
dont catégorie B	4		4		4	1	5	1	5	1	5	1	6	1
dont catégorie C	15		14		15	1	14		14		14		14	
Accroiss temp d'activité		1		1										
Total emplois pourvus	35	8	37	5	37	7	39	8	39	8	41	9	42	8
	43		42		44		47		47		50		50	

Source : comptes administratifs

Tableau n° 33 : État d'acompte n° 7 du marché M16-17

ETAT D'ACOMPTE N° 07			
MARCHE M16-17	E41	Lot2 : Reconstruction de la superstructure de l'ouvrage	
MONTANT MARCHE DE BASE EN € HT	2 225 147,16	Mandataire	NGE Génie civil
Prestations en + ou - retenues	0,00	et 1er co-contractant :	
Total travaux de marché initial en € HT	2 225 147,16	2ème co-contractant :	AUGLANS Génie civil
Montant des avenants en € HT	109 738,68	3ème co-contractant :	GUINTOLI RMC
Protocole transactionnel en € HT	357 000,00	4ème co-contractant :	SIORAT RMC
		5ème co-contractant :	TSO
		Sous-traitants :	
		L'Entreprise Electrique	83 000,00 € HT
		RCA	350 905,00 € HT
		AGILIS	48 380,00 € HT
		EDILON SEDRA	206 662,50 € HT
		TNT	22 280,00 € HT
		SEAP	80 000,00 € HT
DECOMPTE DU MOIS		AVANCE	
Travaux réalisés sur le marché initial	2 225 147,16	Montant du marché initial en € TTC	2 670 176,59
Montant des avenants	109 738,68	Montant sous-traité en € TTC	949 473,00
Sous-total du décompte en € HT	2 334 885,84	Montant en charge du titulaire du marché	1 720 703,59 € TTC
TVA 20 %	466 977,17	Montant nominal de l'avance	133 508,83 € TTC
Montant du décompte en € TTC	2 801 863,01	Remboursement de l'avance	0,00 € TTC
Pénalités (yc provisoires)	0,00	Sous-total avance résiduelle	0,00 € TTC
Révisions de prix en € TTC	37 414,86		
PAIEMENTS DELIVRES			
N°	Date	€ HT	€ TTC
0	Avance	111 257,36	133 508,83
1	31/05/2016	238 518,18	286 221,82
2	30/06/2016	171 437,31	205 724,77
3	29/07/2016	279 223,08	335 067,70
4	30/09/2016	323 499,77	388 199,72
5	31/10/2016	537 966,90	645 560,28
6	31/01/2017	540 271,26	648 325,51
7	30/09/2017	163 891,03	196 669,24
		2 366 064,89	
Total paiement en € TTC :		2 839 277,87	
ACOMPTE			
		Total des sommes dues en € TTC	2 839 277,87
		Cumul des acomptes précédents	2 642 608,62
		Acompte à verser	196 669,25
RETENUE DE GARANTIE			
		Remise d'une garantie à 1ère demande	133 508,83
		Retenue de garantie du mois	0,00
		Cumul des RG précédentes	
		Reversement RG précédentes	
VERSEMENT DU MOIS AUX ENTREPRISES			
		EE	0,00 € HT
		RCA	0,00 € HT
		TNT	0,00 € HT
		EDILON	0,00 € HT
		SEAP	0,00 € HT
		Titulaire	196 669,25 € TTC

Source : PJ mandat n° 84 du 05/02/2018 / Compte de gestion

Tableau n° 34 : Engagements résultant des rencontres citoyennes de la mobilité

n°	Engagement rencontres citoyennes de la mobilité
1	Des services plus simples et plus accessibles pour tous les publics
2	Une ingénierie de la mobilité disponible
3	Un terrain d'expérimentation pour les entreprises qui innovent
4	Des transports plus propres et moins bruyants
5	Des nouveaux services pour mieux profiter de la vie urbaine
6	Un équilibre entre investissements lourds en cœur urbain et desserte des zones moins denses
7	Une intégration plus forte entre systèmes de transport à l'échelle du pôle métropolitain
8	Des partenariats pour les étudiants, la culture, le sport et le tourisme
9	Une fréquentation accrue des services qui réduit les déficits unitaires d'exploitation
10	Une alternative crédible à la voiture individuelle pour une meilleure qualité de l'air
11	Un renforcement des démarches commerciales pour promouvoir l'usage des transports publics
12	Le temps d'accès comme mesure de la qualité de l'offre
13	Un accompagnement à l'usage des modes doux et partagés
14	Un accès aux grands sites de nature inclus dans le ressort territorial du SMTC-AC
15	Une proposition pédagogique partagée ciblée sur les jeunes

Source : SMTC

Tableau n° 35 : Engagements du projet SMTC

n°	Engagement SMTC-AC
1	Mise en place du bus de nuit (BEN)
2	Création d'un réseau de transport public avec 4 lignes fortes
3	Définir un schéma des parkings relais et des aires de covoiturage pour des parkings nouvelle génération, mieux situés
4	Un bus pour desservir la voie verte de l'Allier
5	Créer un franchissement multi-modes de l'autoroute pour relier les pôles de vie
6	Garantir la connexion de la Métropole à Paris et Lyon par le ferroviaire de manière rapide, efficace et fluide
7	Étudier l'opportunité d'un réseau ferroviaire métropolitain
8	Améliorer la desserte de l'aéroport
9	Créer la Maison des mobilités
10	Un réseau de transport plus efficient
11	Mettre en place la billettique unique
12	Créer un bureau des temps pour penser l'urbanité de demain
13	Mettre en contact les entreprises et les usagers pour expérimenter de nouvelles offres : projet Auvermoov
14	Mettre l'Open Data au service des mobilités et des Start-Up
15	Faire du territoire un terrain d'expérimentation des nouvelles mobilités aux côtés du monde économique
16	Créer un club des mobilités pour faire émerger les projets multi-partenariaux
17	Un schéma cyclable métropolitain
18	Étude de déploiement des bornes de recharge publiques en énergies vertes (gaz, électrique, bio-méthane, hydrogène)
19	Élaborer un schéma de logistique urbaine et un centre de distribution de marchandises
20	Expérimenter la journée sans voiture
21	Favoriser l'autopartage et le covoiturage
22	Un pacte de gratuité pour les mobilités

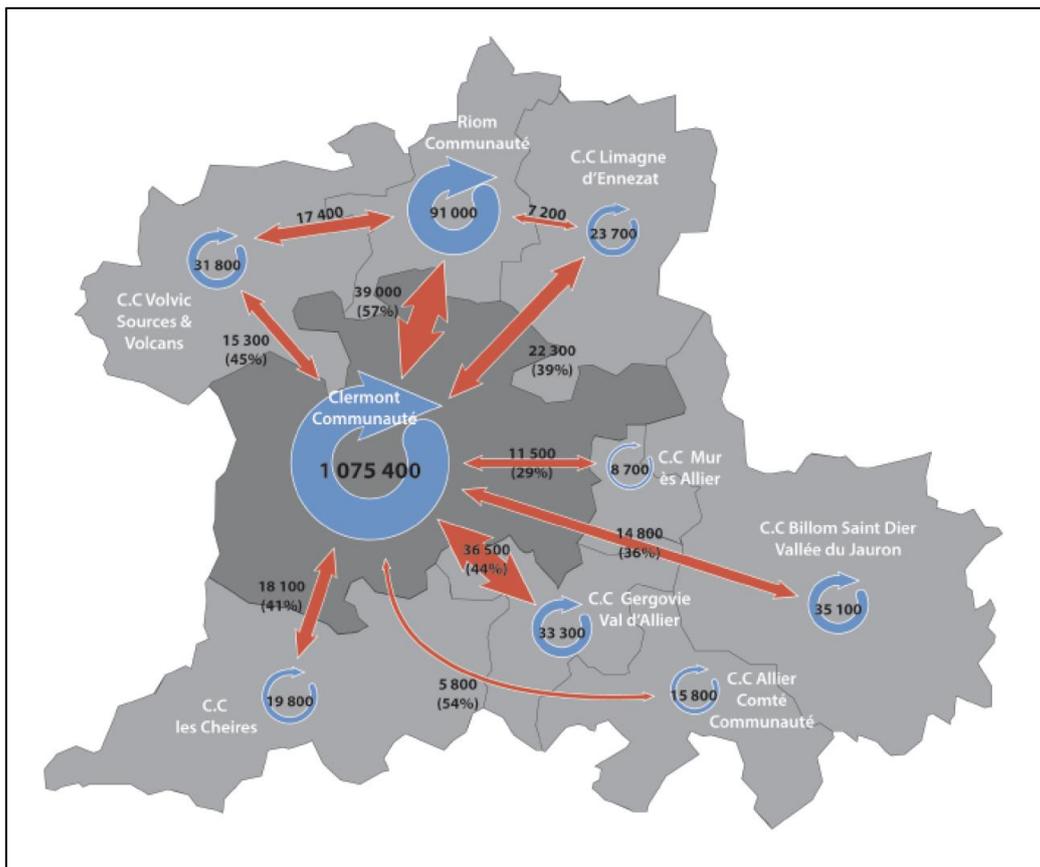
Source : SMTC

Tableau n° 37 : Bilan d'exécution du PDU 2011

Domaine d'action	Synthèse des actions réalisées	Synthèse du bilan à fin 2016
Transport ferroviaire	Pas de renforcement de l'offre ferroviaire (Plan Rail) au contraire baisse Création de la halte ferroviaire d'Aulnat mais absence de liaison piétonne aisée avec l'aérogare Étude de nouvelles haltes dans le périurbain sans suite pour l'instant	Bilan insuffisant
Transports en commun urbains	Poursuite de la structuration du réseau et des axes TCSP Ligne A prolongée aux Vergnes mais peu d'autres aménagements en faveur de la vitesse commerciale (Étude mise en site propre ligne B lancée fin 2016) Développement du TAD au sein d'une approche bouquet de services Élaboration d'un Schéma Directeur d'Accessibilité et mise en œuvre : 50% environ traité Matériel Roulant T2C en cours de renouvellement avec proportion croissante d'énergie propre	Bilan correct
Modes doux	Très peu d'avancées sur les continuités cyclables, schéma cyclable tout juste lancé Mise en place avec succès du vélo libre-service Quelques zones de rencontres créées	Bilan faible
Voirie et sécurité	Continuité Bds Urbains : Études Avenue Sud juste lancées fin 2016 Bon avancement du projet de contournement Cournon Études du Plan de circulation pas lancées	Bilan insuffisant
Intermodalité	Finalisation du PEI de la gare mais autres PEI (3) non réalisés Peu d'évolutions des P+R/parcs de proximité TCSP et aux haltes ferroviaires Création d'un site d'information multimodale Pas d'avancées concrètes sur la tarification intégrée malgré études et mobilisation des acteurs	Bilan faible
Stationnement	Petite extension stationnement payant sur voirie et mise en place tarif résidents (Clermont-Fd) Carte de stationnement résident à Chamalières Pas de réduction de l'offre de stationnement dans le corridor Ligne A depuis mise en service Mise aux normes et déploiement des places PMR sur voirie Deux PLU avec normes de construction restrictives dans corridor TCSP : Clermont-Fd, Aubière. Deux réunions du Comité de suivi	Bilan moyen
Marchandises	Centre de Distribution Urbaine d'initiative privée : dernier km assuré par entreprise locale sur une partie commune Clermont-Ferrand - problématique de la pérennité Nombreuses créations d'emplacement livraisons mais pas de mise aux normes des emplacements anciens Pas d'évolution des réglementations Mise en place comité de suivi : 1 réunion	Bilan moyen
Management de la mobilité	Nombreux PDE mis en place et actifs mais peu de retour sur les résultats et impacts et échec de la mise en place de PDIE Éducation à la mobilité déployée Promotion du covoiturage / aires de covoiturage (CD) - Étude sur l'autopartage en cours	Bilan correct

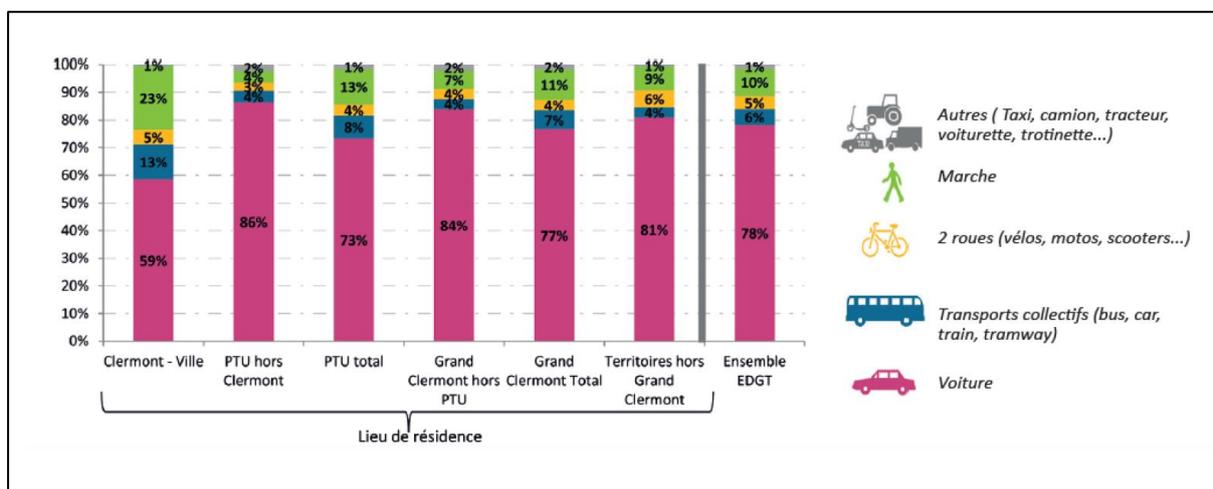
Source : PDU de l'agglomération clermontoise - Diagnostic et enjeux - 07/2019

Carte n° 2 : Mouvements intra et extra ressort territorial



Source : PDU 2019

Schéma n° 2 : Modes de déplacement domicile-travail



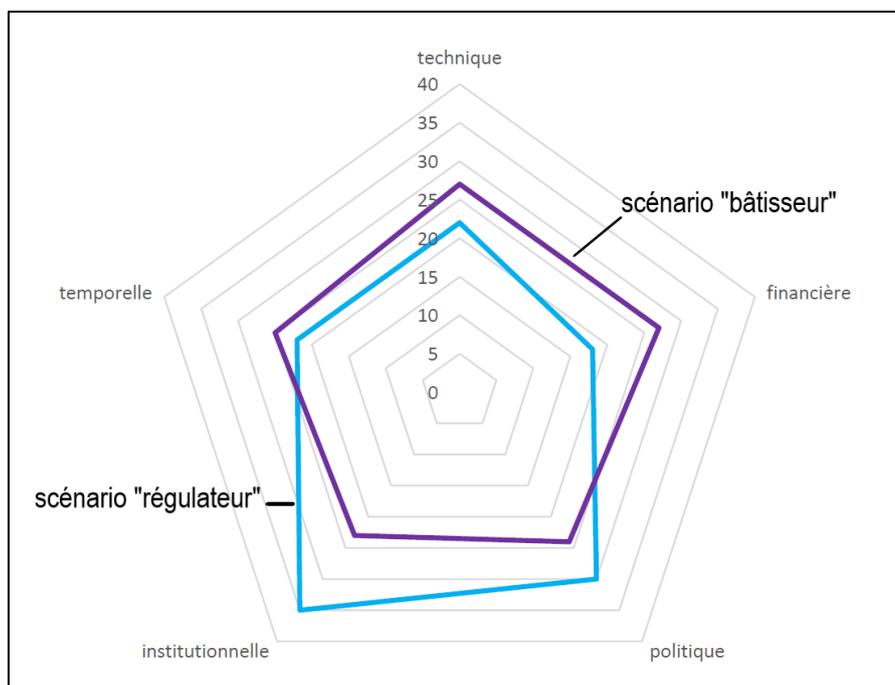
Source : PDU 2019

Schéma n° 3 : Niveau d'intervention sur chaque levier par scénario

LEVIERS D'ACTION		SCENARIO 1 « Bâisseur »	SCENARIO 2 « Régulateur »
LEVIERS PHARES	STATIONNEMENT	++	+++
	RÉVISION DU PLAN DE CIRCULATION	+	++++
	PARTAGE / APAISEMENT DES VOIRIES	++++	+
	NIVEAU DE SERVICE TRANSPORTS EN COMMUN	++	+++
	RÉSEAU ARMATURE TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE	++++	+
LEVIERS COMPLEMENTAIRES	AUGMENTATION DE L'OFFRE INTERURBAINE	+++	+
	POLITIQUE CYCLABLE	+	+++
	TARIFICATION INCITATIVE MODES ALTERNATIFS	+	+
	ZONES DE CIRCULATION RESTREINTE	+	++++
LEVIERS TRANSVERSAUX	COVOITURAGE	+	+
	TRANSITION DU PARC TRANSPORTS EN COMMUN	+++	+++
	TRANSITION DU PARC AUTOMOBILE	+	+
	LOGISTIQUE URBAINE DURABLE	+	++

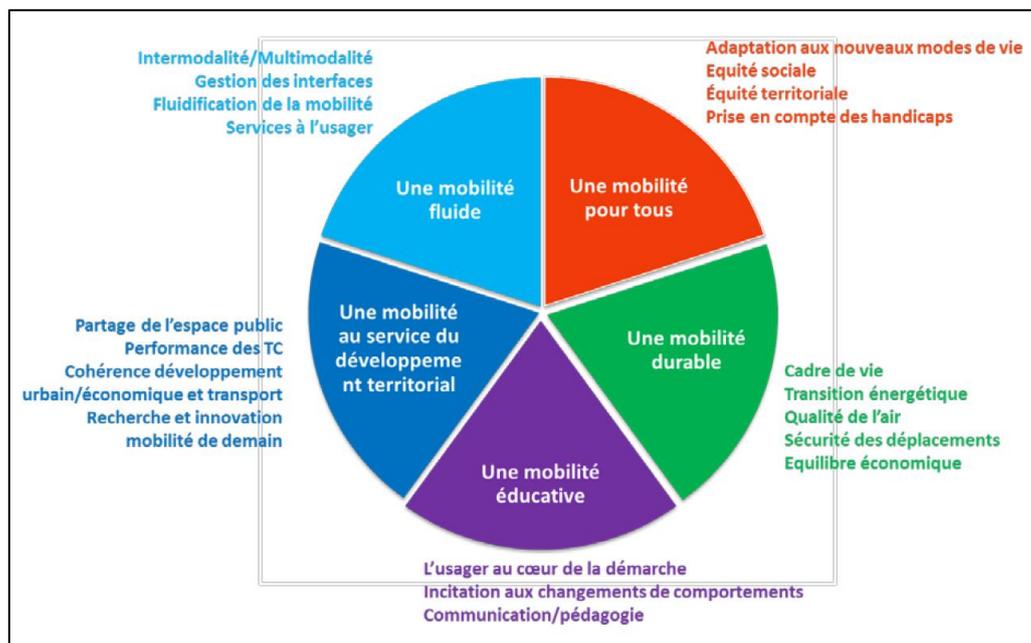
Source : projet de PDU 2019

Graphique n° 1 : Faisabilité des scénarios



Source : projet PDU 2019

Graphique n° 2 : Les axes stratégiques du plan de déplacements urbains



Source : PDU 2019

Tableau n° 38 : Plan d'actions PDU 2019

ORIENTATION 1	ALLER VERS UNE MÉTROPOLE HARMONIEUSE ET PEU ÉNERGIVORE
Action 1-1	Réviser le schéma de voirie et modérer les vitesses sur le réseau interne et d'échange avec la zone dense du ressort territorial
Action 1-2	Renforcer l'intégration urbaine et le rôle multimodal des pénétrantes routières
Action 1-3	Créer des zones à faible émission
Action 1-4	Poursuivre la transition énergétique des parcs
Action 1-5	Développer le réseau de bornes de recharges électriques et engager une réflexion sur les autres énergies alternatives (GNV, hydrogène)
Action 1-6	Élaborer un schéma de logistique urbaine durable
ORIENTATION 2	OFFRIR UN ESPACE PUBLIC ACCUEILLANT ET FACILITANT LES MODES ACTIFS
Action 2-1	Améliorer le partage, la sécurité et la qualité de l'espace public
Action 2-2	Articuler mobilité et urbanisme le long des lignes fortes et autour des lieux intermodaux et en contractualiser les actions
Action 2-3	Mettre en œuvre le schéma cyclable métropolitain
Action 2-4	Élaborer et mettre en œuvre un plan piéton
Action 2-5	Développer une stratégie de stationnement (VP et VL) au service du report modal et de l'attractivité des centralités
ORIENTATION 3	TRANSMETTRE ET PROMOUVOIR L'ÉCO-MOBILITE
Action 3-1	Faire des plans de mobilité (PDM) un instrument opérationnel majeur de la mobilité durable
Action 3-2	Initier les programmes d'éducation à la mobilité notamment dans les établissements scolaires
Action 3-3	Faciliter et promouvoir l'usage de la voiture partagée (covoiturage et autopartage)
Action 3-4	Proposer des terrains d'expérimentation pour la recherche et l'innovation dans le domaine des mobilités durables
ORIENTATION 4	DÉCLINER L'OFFRE DE MOBILITE SELON LES TERRITOIRES, LES PERSONNES ET LES MODES DE VIE

Action 4-1	Restructurer le réseau de transport urbain autour d'un réseau armaturé TCSP de 4 lignes (aménagement des lignes B et C et étude ligne D) afin d'améliorer son attractivité
Action 4-2	Fiabiliser et optimiser les grilles horaires des dessertes ferroviaires régionales
Action 4-3	Réorganiser l'offre interurbaine routière autour de l'offre ferroviaire régionale et de nouveaux axes routiers express vers les pôles de vie
Action 4-4	Rendre accessible la chaîne de déplacement à l'intérieur du ressort territorial du SMTC
ORIENTATION 5	FLUIDIFIER LA MOBILITÉ ET PROMOUVOIR LA MULTIMODALITÉ
Action 5-1	Déployer un nouveau système billettique moderne, évolutif et interopérable afin d'élargir l'accessibilité tarifaire
Action 5-2	Améliorer et développer l'information multimodale
Action 5-3	Faciliter et encourager l'intermodalité en aménageant des pôles d'échanges et la coordination des horaires
ORIENTATION 6	ASSURER LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DU PDU
Action 6-1	Mettre en place un comité de suivi et d'évaluation et assurer un suivi régulier de la mise en œuvre des actions
Action 6-2	Prolonger l'association des partenaires et des citoyens pendant la mise en œuvre du PDU

Source : PDU 2019

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr