

5

Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro

PRÉSENTATION

Le Syndicat mixte des transports en commun (SMTC), devenu Tisséo Collectivités en juillet 2017, est l'autorité organisatrice des mobilités de l'aire urbaine toulousaine. Quatre établissements publics de coopération intercommunale (Toulouse métropole, la communauté d'agglomération du Murétain, le SICOVAL¹⁴⁹, le SITPRT¹⁵⁰), regroupant 109 communes, lui ont délégué leur compétence « transports urbains ».

La mise en œuvre de la politique des transports en commun qu'il définit a été confiée à deux structures : d'une part, Tisséo Voyageurs, établissement public à caractère industriel et commercial en charge de l'exploitation du réseau de métro, de bus et de tramway ; et, d'autre part, la SMAT (devenue Tisséo Ingénierie), société publique locale, qui réalise les infrastructures de transport en convention de mandat pour le compte de Tisséo collectivités.

En 2013¹⁵¹, la Cour avait souligné les insuffisances de la politique de mobilité de la quatrième aire urbaine de France, où moins de 18 % des 3,8 millions de déplacements quotidiens se font en transport en commun, et seulement 8 % des flux domicile-travail, quand ce taux est compris entre 11 % et 15 % à Bordeaux, Nantes et Strasbourg et dépasse 15 % à Grenoble, Lille et Lyon. Elle avait notamment relevé les faiblesses de l'organisation institutionnelle des transports publics, caractérisée par l'incohérence des périmètres d'intervention des personnes publiques, la

¹⁴⁹ Communauté d'agglomération du sud-est Toulousain rassemblant 36 communes.

¹⁵⁰ Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine regroupant 10 communes.

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

coordination insuffisante des politiques d'aménagement et de transport et l'inadaptation des statuts. Elle avait également souligné le poids des contraintes financières sur les investissements à venir.

Alors que la métropole toulousaine est aujourd'hui asphyxiée par la circulation automobile, 500 000 déplacements quotidiens supplémentaires sont prévus à l'horizon 2030. Dans le cadre de la nouvelle mandature, le syndicat a arrêté, en 2017, un plan de déplacements urbains 2020.2025.2030 pour un coût estimé à 3,8 Md€, dont 2,33 Md€ consacrés à une troisième ligne de métro.

À la lumière de ces dernières décisions, et six ans après son premier rapport, la Cour est conduite à faire plusieurs constats : le nouveau plan de déplacements urbains, articulé autour de cette troisième ligne de métro, est un pari sur l'avenir, dont le financement n'est pas encore stabilisé (I) ; dans ce contexte, la maîtrise des coûts d'exploitation du réseau, insuffisante jusqu'en 2016, constitue un enjeu essentiel (II).

I - Le pari sur l'avenir d'une troisième ligne de métro, dont le financement reste à stabiliser

Le réseau de transport en commun, exploité par Tisséo Voyageurs, s'articule en 2018 autour des infrastructures suivantes :

- deux lignes de métro : la ligne A, inaugurée en 1993 et prolongée en 2003, dessert le sud-ouest et le nord-est de l'agglomération toulousaine. Elle compte 12,5 km de voies et 18 stations. La ligne B inaugurée en 2007 dessert l'agglomération dans un axe nord/sud sur 15 km en 20 stations ;
- un réseau de bus comptant 67 lignes urbaines et 73 lignes affrétées (dont 19 lignes régulières, 9 lignes de transport à la demande et 25 lignes scolaires) ;
- un train urbain, correspondant à une partie de la ligne de chemin de fer à l'ouest de l'agglomération (ligne C), qui est intégré au réseau et peut être emprunté avec un ticket de bus/métro/tramway ;
- deux lignes de tramway : la ligne T1 desservant la banlieue nord-ouest, mise en service en décembre 2010 ; la ligne T2 (Envol), reprenant en partie la ligne T1, mise en service en 2015 et qui dessert l'aéroport de Toulouse.

Carte n° 1 : principales lignes structurantes (métro, tramway, lignes Linéo) du réseau de transports toulousains Tisséo au 1^{er} juillet 2018



Source : Tisséo

En choisissant en 2017 de construire une troisième ligne de métro, Tisséo Collectivités a écarté les solutions alternatives, et notamment celle dite de l'« étoile ferroviaire » consistant à accroître l'offre ferroviaire entre Toulouse et sa grande banlieue.

A - Le choix de la troisième ligne de métro

Le plan de déplacements urbains (PDU) arrêté en 2012 privilégiait les transports en commun de surface. Il ambitionnait de créer un maillage de la métropole renforcé par des pôles d'échanges multimodaux.

Ce PDU n'a été mis en œuvre que pendant un peu plus d'un an, jusqu'à l'élection en mars 2014 d'une nouvelle équipe municipale. Les réalisations ont donc été limitées. Le projet de réseau de lignes de bus à haut niveau de service, qui devait « circuler prioritairement sur les principales pénétrantes avec des transports en commun en site propre (TCSP) » à l'horizon 2015-2020, a ainsi été revu, avec un abandon des TCSP au profit d'aménagements spécifiques sur les tronçons les plus engorgés¹⁵².

Enclenchée en 2015, la révision du PDU a abouti en 2017 à l'adoption du projet « mobilités », après que la commission d'enquête publique a émis un avis favorable, assorti de deux réserves et de neuf recommandations.

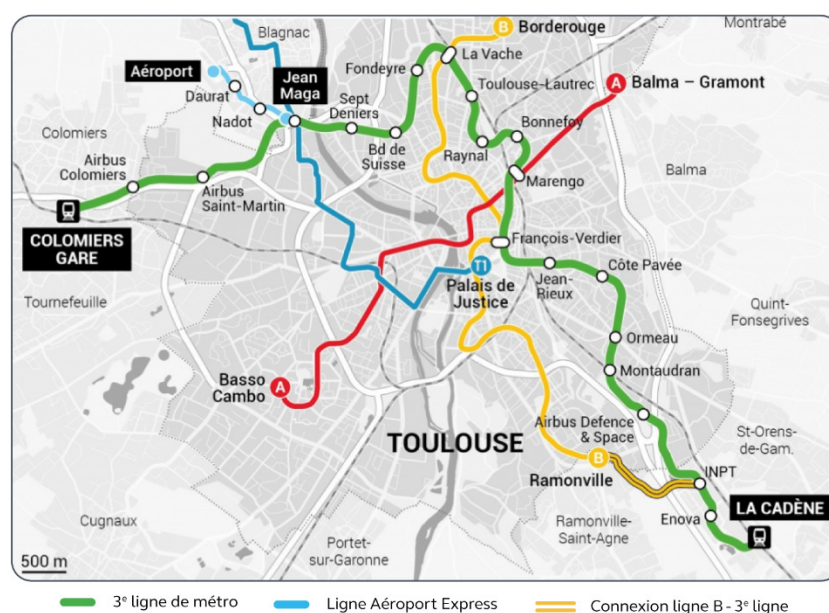
Ses grandes orientations diffèrent très sensiblement du PDU 2012. Elles s'articulent autour de la construction d'une troisième ligne de métro, dite TAE (Toulouse Aerospace Express). Effectué avant la finalisation des études relatives à la solution alternative de l'« étoile ferroviaire », ce choix s'est traduit par l'abandon de plusieurs projets, dont le prolongement de la ligne B du métro¹⁵³ et l'aménagement en site propre de lignes de bus, pour lesquels plus de 23 M€ de dépenses avaient été engagées.

Ce projet « mobilités » a pour ambition la desserte des principaux bassins d'emploi, par une solution rapide et capacitaire, en se concentrant sur un arc nord-ouest/sud-est, de Colomiers à Labège, qui passe par les pôles aéronautiques et aérospatiaux, pour un coût estimé à 3,8 Md€.

¹⁵² Le PDU 2012 a, en outre, permis d'étendre le réseau de tramway (ligne T2 « Envol » qui dessert l'aéroport) et de mener à bien les études portant sur le doublement de la ligne A du métro, dont les travaux sont en cours (2017-2019).

¹⁵³ Auquel est venu se substituer un projet de connexion de la ligne B du métro avec cette future troisième ligne de métro TAE.

Carte n° 2 : tracé de la future troisième ligne de métro



Source : Tisseo (11 juillet 2018)

Il prévoit l'articulation de la troisième ligne de métro avec le réseau ferroviaire au moyen de cinq nœuds d'interconnexion. Pour les zones non desservies par le métro, il retient, notamment, l'installation d'un téléphérique urbain, premier tronçon de la ceinture sud, et le déploiement de lignes de bus « Linéo ».

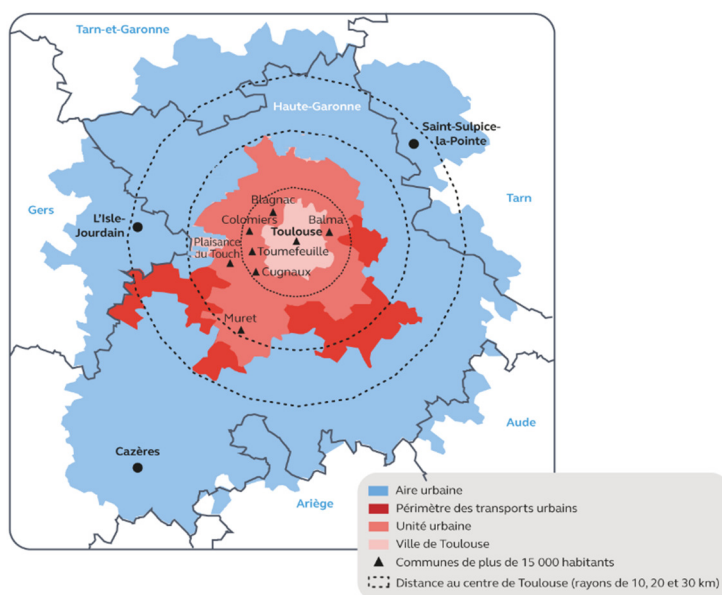
Le projet « mobilités », en particulier la ligne TAE, a été conçu comme un levier de maîtrise de l'étalement urbain, conformément aux orientations des pactes urbains¹⁵⁴. Les projets d'infrastructures programmées vont desservir davantage des quartiers en devenir ou à fort potentiel de développement que des quartiers déjà fortement urbanisés.

¹⁵⁴ Ils visent à favoriser un développement urbain dense, en priorité le long des grandes infrastructures de transport existantes ou en projet, dans la lignée du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération toulousaine.

Un périmètre des transports urbains étendu

Le champ d'intervention de Tisséo Collectivités englobe 996 400 habitants et s'étend sur près d'un quart des 453 communes de l'aire urbaine toulousaine.

**Carte n° 3 : périmètre des transports urbains
au sein de l'aire urbaine toulousaine**



Source : CRC Occitanie

Lecture : le périmètre des transports urbains inclut l'unité urbaine de Toulouse (en orange et rose sur la carte) et des communes situées à l'extérieur de l'unité urbaine (en rouge).

Ce périmètre concerne ainsi les trois quarts de la population de l'aire urbaine et 22 % de sa superficie, soit un niveau élevé de couverture par rapport aux principaux réseaux urbains de province.

Tableau n° 1 : caractéristiques des aires urbaines et des périmètres de déplacements urbains afférents pour les principaux réseaux de province

	Aire urbaine			Périmètre PDU			
	Population 2014	Nombre de communes	Surface aire urbaine	Population PDU (2014, sauf *)	% par rapport à l'aire urbaine	Surface PDU	% par rapport à l'aire urbaine
Lyon	2 265 375	514	6 019 km ²	1 523 113	67%	750 km ²	12%
Marseille	1 734 992	90	3 173 km ²	1 046 000 (*2012)	60%	605 km ²	19%
TOULOUSE	1 312 304	453	5 381 km²	1 016 591	77%	1 191 km²	22%
Bordeaux	1 196 122	255	5 613 km ²	761 000	64%	570 km ²	10%
Lille	1 182 127	125	925 km ²	1 140 000	96%	611 km ²	66%
Nice	1 006 289	129	2 585 km ²	538 555	53%	1 465 km ²	57%
Nantes	934 165	114	3 302 km ²	619 640	66%	523 km ²	16%

Source : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 2014

Entre 2010 et 2015, ce périmètre a enregistré une progression de plus de 14 500 habitants en moyenne chaque année (+ 1,5 % par an). Mais ce dynamisme démographique n'est pas homogène en fonction de la distance à la ville-centre : si la densification de la capitale régionale est réelle, elle se fait à un rythme plus modéré que l'étalement urbain. Les besoins de mobilité se sont donc accrus en deuxième couronne, notamment pour les déplacements domicile-travail.

B - Les incertitudes du projet « mobilités »

Si le projet « mobilités » est ambitieux dans son principe, un certain nombre d'incertitudes demeurent s'agissant des conditions de sa mise en œuvre. La principale tient à la capacité du projet à orienter vers les transports en commun une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens à l'horizon 2030, alors que la troisième ligne de métro aura la capacité d'absorber 200 000 nouveaux déplacements.

Cette question n'est pas sans lien avec l'amélioration de la desserte de la ceinture sud-ouest, pour laquelle le projet « mobilités » prévoit l'installation d'un téléphérique urbain sud assorti d'hypothèses d'extensions ultérieures, sans garanties de mise en œuvre. Il s'agit pourtant d'un enjeu de desserte important, puisqu'un tiers des emplois du périmètre de transport urbain (PTU), soit 165 000 emplois, sont localisés dans un corridor allant des zones économiques de Saint-Martin du Touch/Basso Cambo à celles de Montaudran/Rangueil, en passant par l'Oncopole (Institut universitaire du cancer).

Elle n'est pas non plus sans lien avec l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire : à de rares exceptions près, la région et la métropole n'ont pas su dynamiser la desserte ferroviaire de Toulouse et sa grande banlieue, ce qui pénalise les déplacements domicile-travail en deuxième couronne. Selon la région, il conviendrait d'expérimenter, à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine, un nouveau modèle de gouvernance inspiré par celui en vigueur en Île-de-France.

Essentielle pour rabattre les voyageurs vers le métro ou le tramway, l'attractivité à venir du dispositif de maillage des bus Linéo est, elle aussi, incertaine. Héritage du précédent PDU, ce réseau a été adapté : les parcours entièrement en site propre ont été abandonnés au profit de parcours dits « optimisés ». Destiné à structurer le réseau de l'agglomération toulousaine selon 10 radiales d'ici 2020, ce maillage comptait 5 lignes fin 2017, avec un nombre d'utilisateurs supérieur à celui du tramway, mais le temps de parcours était fortement pénalisé par la congestion de la circulation sur certains tronçons.

La mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe) relevait, par ailleurs, en 2017, que le projet « mobilités » « n'est pas en mesure d'inverser la courbe de dégradation globale des principaux paramètres engageant la qualité environnementale du territoire »¹⁵⁵. Elle pointait une augmentation à terme de la population exposée au bruit et une croissance du trafic routier de 17 % (exprimé en véhicules/kilomètre), notamment concentré sur le réseau « voies rapides urbaines », ce qui laisse augurer une accentuation des plages horaires de congestion routière.

C - Un financement à stabiliser, mais qui devrait fortement peser sur les marges de manœuvre de Toulouse Métropole

Le financement de ce projet « mobilités », qui s'établit à 3,864 Md€¹⁵⁶, est encore loin d'être stabilisé. La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 reste à confirmer. L'évolution des recettes commerciales est fondée sur l'hypothèse d'un nombre de passagers qui passerait de 183 millions en 2016 à 296 millions en 2030, soit une hausse de 62 % justifiée par la croissance démographique,

¹⁵⁵ Avis du 2 mars 2017.

¹⁵⁶ Le montant total du PDU est de 4,5 Md€, dont 3,86 Md€ à la charge de Tisséo Collectivités.

l'amélioration de l'offre et l'augmentation de la part modale des transports en commun¹⁵⁷.

Une augmentation de 70 M€ de la participation annuelle demandée à Toulouse Métropole

Depuis le retrait en 2007 du département de la Haute-Garonne des instances syndicales, le poids de Toulouse Métropole est prépondérant tant dans la gouvernance, puisqu'il compte 14 représentants sur les 20 membres du comité syndical, que pour sa contribution au syndicat, soit 101,6 M€ en 2017 et 97,4 % des contributions des collectivités membres. Quant aux entreprises implantées sur le territoire de la métropole, elles paient 89 % du total du versement transport. Cette situation est conforme à la réalité économique et démographique de ce territoire.

La prospective financière de Tisséo Collectivité prévoit une forte hausse de la contribution de ses collectivités membres, qui passerait de 100 M€ en 2017 à 180 M€ par an à compter de 2026. Cette augmentation devrait essentiellement peser sur Toulouse Métropole, dont il est attendu une hausse de la contribution annuelle de plus de 70 M€ d'ici à 2026. Un tel effort imposera à l'établissement public de faire des choix difficiles portant sur les autres politiques dont il a la charge, au moment où il vient de signer un contrat avec l'État prévoyant un objectif d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement de 1,35 % par an pour la période 2018-2020.

S'y ajouterait la contribution du SICOVAL à hauteur de 6,6 M€, sous condition de la réalisation de l'interconnexion entre les lignes de métro B et la future troisième ligne au niveau de la station INPT¹⁵⁸, qui constituera alors un pôle d'échange de niveau métropolitain.

Le plan de financement prévisionnel fait appel à deux autres ressources. Il s'agit, d'une part, des subventions d'équipement à hauteur de 700 M€, dont 320 M€ de financement de l'Union européenne et de l'État : à ce jour, ne seraient acquis que 368 M€, dont 150 M€ sur 15 ans de la région Occitanie et 200 M€ sur 15 ans du département de la Haute-Garonne¹⁵⁹. Il s'agit, d'autre part, d'une augmentation de l'endettement, qui porterait l'encours de dette à plus de 2,5 Md€ de 2024 à 2027, avec un pic à 2,92 Md€ en 2026. La durée apparente de la dette demeurerait

¹⁵⁷ Qui atteindrait alors 20 % contre 13 % aujourd'hui.

¹⁵⁸ Station devant desservir l'Institut national polytechnique de Toulouse.

¹⁵⁹ Ce département, dans un courrier du 24 juin 2016, fait dépendre son engagement financier de la réalisation de sept conditions.

supérieure à 15 ans entre 2024 et 2029 ; elle atteindrait 19 ans en 2026, soit des niveaux particulièrement élevés.

Tel qu'il se présente, ce plan de financement prévisionnel n'est pas dénué de risques. Il doit être stabilisé.

Demeure, enfin, un aléa fort sur le coût final de la troisième ligne de métro, dont l'estimation, déjà réévaluée à 2,33 Md€ en 2017, n'a pu être finalisée faute d'achèvement des études techniques préalables. Il importe, pourtant, d'avoir une vision précise de l'intégralité des coûts induits d'aménagement avant la mise en œuvre d'un projet dont la réalisation contraindra les équilibres financiers des collectivités membres de Tisséo Collectivités pendant les 25 prochaines années.

Cet aléa est d'autant plus élevé que les procédures de marchés adoptées par Tisséo Ingénierie, en ne satisfaisant pas à l'obligation d'allotir, ont *de facto* favorisé le regroupement de grandes entreprises dans un secteur déjà oligopolistique. Cette situation a eu pour effet de réduire la concurrence : tel est notamment le cas du marché de maîtrise d'œuvre « génie civil » de la troisième ligne, qui a fait l'objet d'une déclaration sans suites en décembre 2017. En conséquence, Tisséo Collectivités a annoncé en octobre 2018 que la troisième ligne de métro serait livrée en 2025, avec un an de retard.

En dépit de l'adoption en 2018 de procédures d'allotissement plus conformes à la réglementation, une incertitude subsiste sur le niveau de concurrence et le prix des offres qui en résulteront.

II - La maîtrise des coûts d'exploitation du réseau constitue un enjeu essentiel

Si le plan de financement de la troisième ligne de métro reste à finaliser, nul doute qu'il aura une incidence majeure sur les finances des collectivités membres de Tisséo Collectivités. En maîtrisant les coûts d'exploitation du réseau, le syndicat éviterait à ses membres d'avoir, en sus, à accroître le montant de leur participation pour équilibrer les comptes de Tisséo Voyageurs.

A - Des charges d'exploitation insuffisamment maîtrisées jusqu'en 2016 et des recettes commerciales faibles

Le contrat de service public qui lie Tisséo Collectivités et Tisséo Voyageurs¹⁶⁰ stipule le montant de la rémunération, forfaitaire et variable, versée à l'EPIC. Il fixe aussi les tarifs et les objectifs qui lui sont assignés. Ce contrat laisse Tisséo Collectivités supporter l'essentiel des aléas d'exploitation. Tisséo Voyageurs, pour sa part, n'investit pas et, jusqu'en 2016, voyait ses coûts d'exploitation couverts par la rémunération que lui versait le syndicat.

Les produits commerciaux s'élevaient à 78,2 M€ en 2016. Ils provenaient des recettes du trafic à hauteur de 72,8 M€ et couvraient 30 % des charges d'exploitation du réseau, alors que la couverture moyenne des charges des sept principaux réseaux de province s'élevait à 35 %. Si ces produits ont progressé entre 2012 et 2016 de 8,1 %, c'est en raison de la hausse de fréquentation du réseau. 181 millions de titres ont été validés en 2016 sur l'ensemble du réseau métro, tramway, bus¹⁶¹.

Les charges de personnel ont en effet augmenté de 21 % sur la période et les charges d'affrètement des lignes d'autobus de 27 %.

La progression du nombre des lignes d'autobus concédées aurait dû se traduire, *a minima*, par un ralentissement de la progression de la charge salariale. Tel n'est pas le cas. Au demeurant, le coût de production par kilomètre du réseau d'autobus affrété, de 2,25 € en 2016, est inférieur de moitié au coût de production par kilomètre du réseau directement pris en charge par Tisséo Voyageurs, soit 4,91 € cette même année.

Ce constat met en évidence l'ampleur des marges de progrès à accomplir pour parvenir à une organisation plus efficiente. La poursuite du mouvement de hausse des charges de personnels observé pendant la période ne serait pas soutenable. À ce titre, mérite d'être relevée une inflexion significative de la politique salariale en 2016.

De 2012 à 2016, la contribution de Tisséo Collectivités à l'exploitation des transports urbains a progressé de 18,6 %. Pour contenir cette augmentation du montant de la contribution forfaitaire qu'il verse à sa régie, le syndicat cherche à faire tendre les coûts d'exploitation de Tisséo Voyageurs vers ceux, nettement inférieurs, du réseau sous-traité. Il

¹⁶⁰ Le premier contrat couvrait la période 2010-2016, le second la période 2017-2021.

¹⁶¹ Le métro représente toujours le mode prépondérant de déplacement avec 61 % des validations. La part des déplacements en autobus augmente sur la période pour atteindre 32 % en 2016. Elle est de 6 % pour le tramway la même année.

n'exclut pas de sous-traiter une plus large part du réseau à des prestataires privés.

Le réseau toulousain souffre également d'une insuffisance de recettes : comparé avec les quatre autres principaux réseaux de province pour l'exercice 2014, il génère la plus faible recette commerciale par déplacement.

**Tableau n° 2 : recettes commerciales par déplacement
des principaux réseaux de transport urbains français¹⁶²**

	Lyon	Marseille	Lille	Nice	Toulouse
Recettes commerciales (k€)	198 230	111 449	86 110	42 863	73 723
Déplacements (en milliers)	273 848	103 853	128 113	53 154	123 858
Recette moyenne par déplacement	0,72 €	1,07 €	0,67 €	0,81 €	0,60 €

Source : CEREMA, 2014

Cette situation trouve sa cause dans la politique de gratuité et le niveau élevé du taux de fraude. Sur le premier point, la Cour avait relevé en 2013 que près d'un voyageur sur trois n'avait pas à acquitter un titre de transport, en bénéficiant d'une gratuité totale. Des catégories de voyageurs très larges (jeunes, personnes âgées) ont continué à bénéficier de ces avantages, sans considération de leurs revenus, avec un taux de gratuité totale et non compensée qui s'établissait à 27 % en 2016. En juillet 2017, un nouveau système de tarification intégrant une approche par niveau de ressources a été mis en œuvre. L'augmentation annuelle moyenne globale des tarifs de 3 % prévue au contrat devrait se poursuivre jusqu'en 2030¹⁶³.

Par ailleurs, Tisséo Voyageurs estime que la fraude concernait en 2016 plus de 7 % des voyageurs et évalue sa perte de recettes entre 5 et 7 M€ par an. Un renforcement des contrôles apparaît nécessaire, ainsi que l'amélioration du taux de recouvrement des amendes, aujourd'hui inférieur à 50 %. Les dispositions prévues par la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités ont d'ores et déjà été mises en œuvre.

¹⁶² Le ratio de recette moyenne par déplacement a depuis évolué favorablement à Toulouse puisqu'il s'élève à 0,66 € en 2017.

¹⁶³ Le titre de transport coûte 1,70 € à Toulouse. Il coûte 1,50 € à Rennes, 1,60 € à Lyon, 1,65 € à Lille et 1,90 € à Paris.

B - Un produit de versement transport qui couvre la rémunération forfaitaire versée à l'exploitant du réseau

Le versement transport¹⁶⁴, qui s'élevait à 245 M€ en 2016, constitue la première source de financement de Tisséo Collectivités. Son produit par habitant, soit 120,04 € en 2015, était le plus élevé des sept grands réseaux de transports urbains de province.

Entre 2012 et 2016, il a représenté en moyenne 99,4 % de la rémunération forfaitaire versée à Tisséo Voyageurs, en charge de l'exploitation du réseau. En 2015, le taux de couverture des charges d'exploitation par le versement transport s'établissait à 95,3 % à Toulouse, contre 71 % en moyenne s'agissant des sept grands réseaux de transports urbains de province.

Tableau n° 3 : part du versement transport dans le financement des grands réseaux de transports urbains de province en 2015

	Versement transport (en M€)	Progression du VT 2015/2009	Charges de l'exploitant (en M€)	VT / charges de l'exploitant	Produit de VT par habitant du RT-AOM (en €)
Lyon	285,9	19,9 %	381,7	74,9 %	114,17
Toulouse	236,9	34,4 %	248,7	95,3 %	120,04
Lille	223,01	27,4 %	335,7	66,4 %	97,23
Marseille	174,8	40,7 %	351,9	49,7 %	82,05
Bordeaux	166,6	35,6 %	207,9	80,1 %	108,26
Rennes	102,2	27,6 %	113,8	89,8 %	116,26
Nice	75,4	31,6 %	142,8	52,8 %	69,38
Moyenne	180,7	0,3	254,6	71,0 %	101,06

Source : CRC Occitanie, à partir de l'annuaire statistique (2010-2015) du CEREMA

Le produit du versement transport a connu une progression de 10,3 % entre 2012 et 2016, à taux inchangé depuis le 1^{er} juin 2011, en dépit de la diminution de l'assiette engendrée par le relèvement du seuil d'assujettissement, passé de 9 à 11 salariés en 2015. Cette croissance est

¹⁶⁴ Le versement transport (VT) est une contribution due par les employeurs privés ou publics qui emploient au moins onze salariés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice des mobilités. Avant le 31 décembre 2015, le seuil d'assujettissement au VT était de neuf salariés.

liée au dynamisme de l'activité économique de l'agglomération toulousaine, notamment des entreprises du secteur aéronautique et spatial. Elle a néanmoins été sensiblement inférieure à l'augmentation de la rémunération forfaitaire versée par Tisséo Collectivités à Tisséo Voyageurs en vertu du contrat de service public, passée de 204,4 M€ à 242,5 M€ entre 2012 et 2016, soit une croissance de 18,6 % liée à la dérive des coûts d'exploitation et à la faiblesse persistante des recettes commerciales.

C - Des modalités de financement problématiques

La participation des collectivités adhérentes à l'exploitation du réseau s'élève à 168,67 € par habitant, soit un niveau proche de la moyenne des autres grands réseaux métropolitains (174,76 €). Assurant en moyenne 24 % des produits de gestion courante de Tisséo Collectivités, elle s'est élevée à 102,6 M€ en 2016, en provenance, pour l'essentiel, de son principal contributeur, Toulouse Métropole, à hauteur de 100 M€. La ville de Toulouse a toutefois participé à cette charge, quoique de manière peu transparente, sous la forme d'une réfaction de l'attribution de compensation reversée à la commune par la métropole, à hauteur de 20 M€ en 2009, puis de 15 M€ jusqu'en 2014.

Pour limiter la progression des contributions de ses collectivités membres, Tisséo Collectivités a obtenu la neutralisation partielle des dotations aux amortissements de la ligne B du métro. Elle procède d'une autorisation accordée à titre dérogatoire par le ministre en charge de l'économie en 2007. Cette pratique constitue une double entorse aux règles comptables : d'une part, elle enfreint les dispositions de l'instruction comptable M4 qui proscriit la neutralisation des amortissements pour les services publics industriels et commerciaux ; d'autre part, elle instaure un amortissement variable, dont le montant s'est élevé à 10 M€ chaque année depuis 2012, à l'exception de l'exercice 2013 où elle a été de 8 M€, sans que soit connue la justification de telles fluctuations.

Le préfet de la Haute-Garonne a continué à accorder cette dérogation tous les ans à partir de 2007. Elle a été *a minima* injustifiée en 2012, 2013 et 2014, exercices où le montant du résultat a excédé celui de la neutralisation des amortissements. En moyenne, entre 2012 et 2016, le montant du report à nouveau a progressé de 15,6 M€, ce qui ne rendait pas nécessaire une telle neutralisation. La Cour ne peut que recommander l'abandon d'une telle pratique, qui n'est pas mise en œuvre pour les autres grands réseaux de transport. Si elle devait être maintenue, elle ferait courir

à Tisséo Collectivités le risque d'une augmentation sensible des contributions des collectivités membres pour financer le remboursement en capital d'une dette destinée à s'accroître fortement dans les années à venir¹⁶⁵ (cf. *supra* I - C).

Par ailleurs, deux autres mécanismes pèsent indûment sur les finances de Tisséo Collectivités.

En premier lieu, alors que des opérations d'aménagement relatives aux transports, qui incluent des aménagements de l'espace urbain, sont réalisées sous convention de maîtrise d'ouvrage avec Toulouse Métropole, les charges relatives aux opérations de voirie, aux interventions sur les réseaux et aux équipements connexes sont supportées par Tisséo Collectivités. Elles relèvent pourtant de la compétence de Toulouse Métropole. Il en résulte que plus de 46 M€ d'immobilisations inscrites au bilan de Tisséo Collectivités concernent des équipements dont le syndicat n'a ni la propriété, ni la gestion opérationnelle et qui sont sans lien avec les transports en commun.

En second lieu, Toulouse Métropole verse sa contribution avec près de 18 mois de retard, de sorte que Tisséo Collectivités assume, depuis 2014, la charge d'une part significative de la trésorerie de l'établissement public (100 M€ en fin d'exercice, et ponctuellement jusqu'à 180 M€).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les constats effectués par la Cour en 2013 restent, pour l'essentiel, d'actualité. En raison de la croissance démographique de l'aire urbaine toulousaine, qui touche en particulier la deuxième couronne, la demande de mobilité tend à croître, mais l'usage des transports en commun par les habitants, notamment pour les trajets domicile-travail, reste faible.

Dans ces conditions, le choix de la construction d'une troisième ligne de métro constitue un pari sur l'avenir. S'il traduit l'ambition de mieux maîtriser l'étalement urbain, la capacité de ce projet à orienter une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens vers les transports en commun reste incertaine, de même que l'aptitude des collectivités à en assurer le financement à hauteur de 3,864 Md€.

¹⁶⁵ La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 fait apparaître que les dotations aux amortissements (hors neutralisation), devraient être, dès 2021, inférieures à l'annuité en capital de la dette à financer.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

1. *stabiliser les engagements financiers attendus de l'État au projet « mobilités 2020.2025.2030 » ;*
2. *mettre un terme au processus dérogatoire de neutralisation comptable des amortissements de la ligne B.*

À la région Occitanie et à Tisséo Collectivités :

3. *se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail.*

À Tisséo Collectivités :

4. *mener à bien l'ensemble des études techniques préalables, en vue de stabiliser le plan de financement du projet « mobilités ».*

À Tisséo Voyageurs :

5. *accroître l'efficienne de la gestion du réseau Tisséo métro/tram/bus.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre, auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire chargée des transports.....	196
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	197
Réponse commune de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre auprès du ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales	197
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	198
Réponse du président du Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) / Tisséo collectivités	200
Monsieur le directeur général de Tisséo voyageurs.....	209

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Ancien président du Syndicat Mixte des Transports en Commun

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE
DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
ET DE LA MINISTRE, AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT,
MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE CHARGÉE DES TRANSPORTS**

L'agglomération toulousaine connaît en effet un important dynamisme démographique et économique, l'aire urbaine s'étendant sur 30 kilomètres autour de Toulouse et gagnant 20 000 habitants par an. Aussi, malgré un réseau de transport en commun de qualité avec deux lignes de métro et deux lignes de tramway, le réseau routier principal de l'agglomération sature aux heures de pointes. Il paraît dès lors nécessaire de poursuivre les investissements dans les transports collectifs afin d'éviter que les conditions de déplacements des Toulousains ne constituent un frein au développement économique de cette aire urbaine.

Tisséo Collectivités a ainsi révisé son plan de déplacements urbains en 2017. Le principal projet qui y est inscrit consiste en la réalisation d'une troisième ligne de métro de 27 kilomètres pour un montant estimé à ce stade à 2,33 Md€. Les deux lignes A et B actuelles connaissent un succès de fréquentation, ce qui a incité la métropole et le syndicat à proposer cette troisième ligne. Le principal objectif de ce projet est de desservir et de relier les pôles économiques de l'agglomération (notamment situés en périphérie) de manière performante avec de nombreuses connexions avec les réseaux de transports existants. Une estimation actualisée du coût du projet devrait être présentée lors de l'enquête publique en 2019. Son financement représentera une charge élevée pour le syndicat et ses partenaires comme le souligne l'insertion.

Parmi les recommandations de l'insertion, il est recommandé que l'État stabilise ses engagements financiers. Actuellement, l'État soutient la réalisation des transports collectifs en site propre à travers des appels à projets dédiés. Trois appels à projets ont ainsi déjà été mis en œuvre.

L'amélioration des transports du quotidien constitue une des priorités du Gouvernement et l'État poursuivra son programme de soutien au développement des transports collectifs en site propre. Le volet programmation des investissements du projet de loi d'orientation des mobilités prévoit ainsi une proposition en ce sens. Un quatrième appel à projets devrait ainsi être lancé en 2020 afin d'accompagner les projets des collectivités. Les nouveaux projets toulousains trouveront toute leur place dans ce dispositif. Les engagements financiers de l'État seront connus à l'issue de ce processus de sélection.

**RÉPONSE DU MINISTRE
DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

Vous souhaitez obtenir des précisions sur la dérogation accordée au Syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine (SMTC) en 2007 qui lui permet de neutraliser partiellement les effets budgétaires induits par la comptabilisation des dotations aux amortissements.

La dérogation accordée conjointement, en 2007, par le directeur général de la Comptabilité publique et le directeur général des Collectivités locales repose sur la situation financière du syndicat à cette période et a permis, parallèlement, de limiter l'augmentation des contributions budgétaires des membres du syndicat.

L'analyse réalisée par les services de la direction générale de Finances publiques sur la mise en œuvre du dispositif corrobore les constats formulés par la Cour au titre des exercices 2012 à 2014.

Aussi, la pratique du SMTC ne semble-t-elle plus correspondre à l'objectif initial de la dérogation dans la mesure où le montant de la reprise des excédents mis en réserves semble déconnecté du montant des amortissements afférents à la 2^{ème} ligne de métro.

Dès lors, la direction générale des Finances publiques et la direction générale des Collectivités locales rejoignent la recommandation de la Cour des comptes visant à mettre un terme au processus dérogatoire de neutralisation partielle des dotations aux amortissements accordé en 2007.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES
TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET DU MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES,
CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Tout en relevant l'intérêt de l'expertise conduite par la Cour, ces recommandations n'appellent pas d'observations particulières au titre des compétences des collectivités territoriales.

Nous serons néanmoins particulièrement attentifs quant au devenir de ce projet structurant en matière de mobilités pour Toulouse et son agglomération.

Plus généralement, sur le volet des mobilités, le projet de loi qui sera porté devant la représentation nationale dans le courant de l'année 2019 visera à moderniser le cadre juridique et la gouvernance dans lesquels s'exercent les compétences locales en matière de transports, en veillant à apporter des réponses adaptées aux réalités de chaque territoire et aux besoins des citoyens dans leurs déplacements professionnels comme personnels.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

Les observations de la Cour relatives à « l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire : à de rares exceptions près, la Région et la Métropole n'ont pas su dynamiser la desserte ferroviaire de Toulouse et sa proche banlieue, ce qui pénalise les déplacements domicile-travail en deuxième couronne », ainsi que sa recommandation n° 3 à la Région Occitanie et à « Tisséo Collectivités », leur demandant de « se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail » appellent de ma part plusieurs commentaires et réactions.

Les deux autorités organisatrices ont d'ores et déjà mené de nombreuses actions en faveur d'un usage accru du train pour les déplacements urbains et périurbains dans l'aire urbaine toulousaine par :

- *la modernisation de l'infrastructure et de la tarification de la ligne « Colomiers-Arènes » : doublement de la voie ferrée, mise en service du premier cadencement ferroviaire sur une ligne régionale en France (desserte au ¼ h soit 94 trains/jour), acceptation du titre urbain dans les trains ;*
- *la billettique interopérable « Pastel » déployée progressivement sur les réseaux urbain, interurbain et régional depuis plus de 10 ans ;*
- *la centrale d'information multimodale, en 2012 ;*
- *la tarification « Pastel+ », mise en place en 2015 favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains.*

De son côté, la Région a développé les services et financé la modernisation des infrastructures, en investissant près de 2 Md€ dans les transports ferroviaires depuis leur régionalisation, dans l'acquisition de

rames, l'aménagement de 65 pôles d'échange, la rénovation de plus de 130 gares régionales et surtout le renouvellement de 500 km de lignes ferroviaires régionales sur l'ancien périmètre de Midi-Pyrénées. Les efforts du Plan Rail 2007-2014 – là encore, unique par son ampleur au niveau national – se poursuivent dans le cadre du « contrat de plan État-région 2015-2020 », avec 376 M€ sur le ferroviaire de Midi-Pyrénées, en faveur notamment de la modernisation du réseau et de la gare Matabiau, de l'axe Toulouse-Auch, de la création de la halte de Labège.

En complément, la Région poursuit le renouvellement des matériels roulants, à la fois pour le moderniser et augmenter la capacité de transport. En témoigne notamment l'acquisition de 18 rames Régio2N de Bombardier (171 M€) destinées à accroître la capacité d'emport des trains dans l'aire urbaine toulousaine (capacité de 500 voyageurs à comparer avec les 300 voyageurs des rames Régiolis d'Alstom). En corolaire, le trafic TER a doublé en 10 ans sur le périmètre ex-Midi-Pyrénées, passant de 6 à 12 millions de voyages.

Enfin, il convient de noter que les crédits affectés aux mobilités en 2018 (834,5 M€) représentent le quart du budget régional et traduisent l'ambition de la Région en faveur du développement de l'usage des transports collectifs.

Au-delà de ces actions concrètes, la Région et « Tisséo-Collectivités » ont affirmé une coordination renforcée dans le cadre des « États Généraux du Rail et de l'Intermodalité » organisés par la Région en 2016 et lors des « Assises nationales de la Mobilité en 2017 ». La Conférence des exécutifs offre ainsi désormais un cadre commun et permet notamment :

- le consensus sur les enjeux et ambitions du Projet Mobilités ;*
- le partenariat financier du projet mobilités ;*
- une stratégie commune de desserte s'appuyant sur la définition de gares amont, une conception partenariale des pôles d'échanges et une politique de rabattement sur les gares.*

Cette coordination sera confortée dans le cadre de l'élaboration concertée du SRADDET et de son volet « Mobilités », au travers notamment de la planification régionale de l'intermodalité.

Le ferroviaire constitue très probablement une opportunité pour décongestionner la métropole toulousaine et la Région a ainsi souhaité approfondir l'étude des potentialités du réseau ferroviaire dans le périmètre de la métropole, en inscrivant, au CPER dans le chapitre des études multimodales une étude spécifique sur « l'étoile ferroviaire »

toulousaine en complémentarité des études portant sur les autres modes de transport : modes doux, routiers et co-voiturage.

Pour autant et sans présager des conclusions de cette étude, le cadre juridique actuel ne permet pas la valorisation de l'ensemble des réseaux de transports ainsi qu'une coopération optimale des collectivités. C'est la raison pour laquelle la Région plaide, dans le cadre de l'élaboration de la loi d'orientations des mobilités (LOM), pour une modernisation de la gouvernance des transports. Celle-ci pourrait notamment se traduire, à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine, par un droit à l'expérimentation d'une gouvernance analogue à celle d'Ile-de-France Mobilités (ex STIF).

Ce modèle permettrait d'une part de capter des ressources nouvelles sur un périmètre élargi et d'autre part d'optimiser les dépenses d'investissements et de fonctionnement de l'ensemble des collectivités concernées, en faveur des mobilités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN (SMTC) / TISSÉO COLLECTIVITÉS

I – Le pari sur l'avenir d'une troisième ligne de métro, dont le financement reste à stabiliser

A - Le choix de la troisième ligne de métro

Le PDU 2012 qui a reçu un avis défavorable de la commission d'enquête publique, privilégiait les transports en commun de surface mais présentait une incertitude quant à leur réalisation, toutes les études techniques d'insertion n'étaient pas enclenchées et le financement des opérations 2020 renvoyait à une clause de revoyure.

L'actualisation en 2014 des données démographiques, économiques, sociétales et d'usage du réseau Tisséo a démontré l'obligation de construire un réseau nettement plus capacitaire avec deux objectifs précis : d'une part répondre à la demande croissante de déplacements, liée à la forte croissance démographique et économique de l'agglomération, d'autre part répondre à la desserte et à l'accessibilité des zones économiques.

La 3^{ème} ligne n'est donc pas un pari sur l'avenir mais une nécessité pour que l'agglomération toulousaine ne tombe pas dans l'asphyxie générale, avec toutes les conséquences en termes de perte d'attractivité économique (aux conséquences dommageables à l'échelle locale, régionale et nationale) et de dégradation de la qualité de cadre de vie.

Concernant les solutions alternatives et notamment dites ferroviaires, Tisséo Collectivités tient à rappeler que le train dessert moins d'emplois, ne peut pas atteindre les fréquences et les capacités élevées du métro, et présente des coûts d'exploitation très supérieurs. Ainsi, la desserte ferroviaire est complémentaire au transport urbain, notamment au métro, mais n'est pas une alternative au développement du réseau structurant de transport urbain. Cette complémentarité est renforcée par rapport à l'ancien PDU, notamment grâce à la multiplication des points de connexion entre réseau urbain et ferroviaire et grâce au fait que la 3^{ème} ligne permettra une desserte des zones d'emplois à la fois fine, capacitaire et indépendante des conditions de circulation. Cette complémentarité a été notée dans le compte-rendu du débat public établi par le Président de la Commission Particulière du Débat Public.

Le Projet Mobilités a reçu un avis favorable à l'unanimité des membres de la commission d'enquête publique. Il propose un maillage du territoire par les transports en commun qui s'avère bien supérieur à ce que l'ancien PDU avait esquissé et apporte une réponse plus globale aux défis et enjeux de la mobilité de l'agglomération toulousaine : plus grand nombre de points de correspondance entre le réseau urbain métro/tram et le réseau ferroviaire régional (6 connexions supplémentaires contre 2 au PDU 2012), plus grande couverture territoriale du réseau structurant (26 communes desservies par ce réseau contre 19), desserte des zones économiques d'emplois, vision pragmatique du développement de Linéo.

B - Les incertitudes du Projet Mobilités

S'agissant de la Ceinture Sud et de l'arc Sud-Ouest

La Ceinture Sud desservira en direct les zones économiques de Basso Cambo, Oncopole, Ramassiers et Montaudran – Rangueil soit un total de 85 000 emplois. Parmi ces emplois, 50 % sont desservis par le reste du réseau structurant (métro, téléphérique urbain sud, LMSE).

Elle a fait l'objet de recommandations de la part de la commission d'enquête publique, auxquelles Tisséo Collectivités a répondu. Ainsi :

- *le projet de Téléphérique Urbain Sud est inscrit à l'horizon 2020 et la procédure d'enquête publique est en cours d'organisation ;*
- *un périmètre d'études préservant un corridor d'implantation d'un prolongement du téléphérique vers Basso Cambo et Montaudran a été mis en place ;*
- *les études de création d'une desserte bus performante côté Ouest et côté Est sont en cours. L'horizon cible est 2020. Elle assurera un maillage*

global entre les Linéo 2, 3, 4, 5, entre la ligne A et la ligne B, entre les territoires économiques du Sud-Est et ceux du Nord-Ouest.

L'enjeu de desserte de ces territoires économiques est dans la cible de Tisséo Collectivités, en réponse à l'objectif affiché dans le Projet Mobilités d'amélioration de la desserte et de l'accessibilité aux zones d'emplois.

S'agissant du réseau Linéo

Tisséo Collectivités rappelle sur ce point les remarques de la commission d'enquête publique du Projet Mobilités qui « considère que l'action 7 du Projet Mobilités est de nature à rendre les lignes Linéo plus performantes et elle recommande de saisir toutes les opportunités pour améliorer rapidement le réseau (voies prioritaires aux carrefours, voies réservées) ».

Tisséo Collectivités y avait répondu en développant les points suivants :

- *Le principe Linéo consiste à proposer dans un premier temps une offre de service optimisée en prenant en compte les spécificités des territoires dans une vision pragmatique. La priorisation de la circulation des lignes s'effectuera en continu selon les opportunités et les nouveaux besoins. L'enjeu est de proposer un service optimisé, avec des aménagements adaptés qui, au fil du temps et de leur réalisation, permettent de gagner en temps de parcours et en attractivité.*
- *L'atout du Projet Mobilités par rapport au PDU 2012 est de définir une offre de service performante et structurante articulée sur 10 lignes de bus en 2020 et 8 lignes identifiées pour 2025 (y compris les Lignes Express), pour lesquelles les coûts d'investissements et les coûts d'exploitation sont intégrés dans la prospective financière de Tisséo Collectivités, ce qui n'était pas le cas pour l'ancien PDU.*

À l'automne 2018, Linéo a transporté jusqu'à 84 000 voyageurs par jour sur 6 lignes, avec une forte hausse de la fréquentation par rapport aux lignes de bus préexistantes (de +10 % à +30 %) et 90 % de satisfaction des usagers. 3 autres lignes vont ouvrir en 2019 et le Linéo 1 sera prolongé.

En conclusion, Tisséo Collectivités estime que le développement de Linéo tient le calendrier et les objectifs et constitue une action pragmatique et complémentaire au développement du métro, du tramway et du téléphérique, adaptés aux spécificités du tissu urbain de l'agglomération toulousaine.

S'agissant du volet environnemental du Projet Mobilités

Tisséo Collectivités rappelle que le Projet Mobilités a reçu un avis favorable à l'unanimité des 5 membres de la Commission d'Enquête Publique

qui a constaté la « réduction des émissions de polluants de l'air par rapport à l'évolution prévue au fil de l'eau » et l'« impact positif de l'option métro ».

Le Projet Mobilités apporte des réponses claires et précises sur la diminution des consommations d'énergies fossiles, sur la diminution du nombre de personnes exposées à la pollution de fond et sur la diminution des émissions de polluants atmosphériques (NOx et PM) : une importante diminution des oxydes d'azote faisant chuter de 13 000 à 300 le nombre de personnes touchées par cette pollution ; une diminution des émissions de particules fines de 20 % pour les PM 10 et de 33 % pour les PM 2,5 ; une diminution de 14 % des émissions de GES au global par habitant (6 fois moins de GES par habitant dans le centre-ville par exemple) et une diminution de 3 à 4 points entre le scénario fil de l'eau et le Projet Mobilités ; une diminution de la consommation énergétique de 12 % par habitant.

Ces données sont à analyser au regard de la forte croissance démographique et économique de l'agglomération toulousaine. À l'horizon 2030, chaque habitant produira moins de GES et répondra aux objectifs nationaux et internationaux.

S'agissant des études prospectives, les hypothèses sont prudentes et n'intègrent pas à ce jour les évolutions sociétales et comportementales pouvant améliorer ces données : télétravail, usage des vélos électriques et de la voiture partagée, hausse des prix des carburants, etc. Par ailleurs, un PDU n'est pas le seul outil pour réduire les émissions de GES liées au domaine des transports. Ainsi, des décisions nationales peuvent également intervenir (taxation des carburants, primes à l'achat des véhicules propres...).

C - Un financement à stabiliser, mais qui devrait fortement peser sur les marges de manœuvre de Toulouse Métropole

Tisséo Collectivités confirme que les études visant à affiner les coûts du projet Toulouse Aerospace Express sont en cours selon un processus classique de gestion de projet, et que la soutenabilité financière a fait l'objet d'une consolidation par un cabinet externe qui sera soumise au Secrétariat Général pour l'investissement et remise avec le dossier d'enquête publique du projet TAE.

Plus précisément, l'estimation des coûts a été établie en intégrant une somme à valoir sur les postes de travaux, d'un taux moyen de 11 %. De plus, une provision pour risques et aléas a été confirmée au taux de 15 %, conformément aux recommandations de la Cour des comptes faites au projet du Grand Paris. Cette estimation intègre notamment l'expérience du maître d'ouvrage pour de tels travaux et sa parfaite connaissance de la géologie locale. À titre d'exemple, l'écart entre le coût final du projet de la ligne B de métro et le coût estimé dans le dossier d'enquête publique était inférieur à 7 %.

Elle apparaît donc suffisante à ce stade d'étude du projet, et sera consolidée au fur et à mesure des études techniques d'une part, et d'autre part, en prenant en compte les conclusions de l'enquête publique.

Le scénario de financement mis en œuvre par Tisséo Collectivités est donc fondé à la fois sur l'objectif de fort développement de l'offre de transports en commun planifié au Projet Mobilités et repose sur la maîtrise des coûts d'exploitation.

L'attention portée à la maîtrise des dépenses d'exploitation est légitime compte-tenu de l'évolution des coûts constatés sur la période 2012 à 2014. Tisséo Collectivités souligne toutefois que la maîtrise des charges d'exploitation est constatée aujourd'hui sur trois exercices consécutifs et permet de crédibiliser le scénario de financement.

II - La maîtrise des coûts d'exploitation du réseau constitue un enjeu essentiel

A - Des charges d'exploitation insuffisamment maîtrisées jusqu'en 2016 et des recettes commerciales faibles

La Cour aura noté qu'une inflexion majeure a été mise en œuvre dès 2015-2016, en contraste fort avec la tendance inflationniste préalable et que le nouveau contrat de service public, support de la bonne maîtrise des charges d'exploitation, est mis en œuvre sur la période 2017-2021.

En effet, si sur la période 2008-2014 les charges d'exploitation ont augmenté de 6,8 % par an en moyenne, à l'inverse depuis 2015, cette évolution a été contenue à 1,37 % par an alors même que l'offre a augmenté significativement (+ 37 % sur le tramway et + 5 % sur le bus).

De plus, les recettes de trafic bénéficient du dynamisme de la fréquentation, de la refonte tarifaire et de l'important plan d'actions de lutte contre la fraude pour atteindre 79,4 M€ en 2017. Ainsi, la contribution nette de Tisséo Collectivités (c'est-à-dire recettes d'exploitation déduites) a baissé, passant de 166,5 M€ en 2015 à 158,3 M€ en 2017.

Les résultats obtenus (charges, dépenses, fréquentation) dépassent les objectifs du contrat de service public, confirmant ainsi l'efficiences du réseau.

B - Un produit versement transport qui couvre la rémunération forfaitaire versée à l'exploitant du réseau

Depuis 2015, la part du versement transport dans le financement du réseau a évolué. Ainsi, en 2017, le montant perçu au titre du versement transport s'est élevé à 258,7 M€, dépassant le montant des charges d'exploitation, qui s'élevait à 257,3 M€.

Le réseau toulousain est donc le seul grand réseau français de province à couvrir intégralement ses charges d'exploitation par le produit

du versement transport, ce qui lui permet de dégager des marges financières pour financer son Projet Mobilités.

C - Des modalités de financement problématiques

S'agissant de l'augmentation des contributions annuelles des membres de Tisséo Collectivités

Statutairement, les collectivités membres de Tisséo Collectivités versent chacune une contribution annuelle nécessaire à son équilibre économique.

Toulouse Métropole verse également une contribution volontaire supplémentaire, lui permettant d'assumer une part déterminante des contributions totales. Ainsi, en 2017, la Métropole a versé un montant contributif de 44,7 M€ au titre de ses engagements statutaires, et un montant de 56,9 M€ volontairement.

Toulouse Métropole s'est engagée désormais auprès de l'État à maintenir un taux d'évolution de ses dépenses de fonctionnement de 1,35 % par an jusqu'en 2020.

Ainsi, Tisséo Collectivités a fait réaliser une étude de soutenabilité budgétaire et financière qui intègre cette évolution de 1,35 % pour le montant cumulé de contributions reçues (statutaires et volontaires).

La consistance des contributions des membres, composée d'une partie statutaire obligatoire et d'une partie complémentaire facultative, permet de conserver une évolution de la contribution obligatoire conforme aux statuts, et d'ajuster l'évolution de la contribution volontaire de Toulouse Métropole pour permettre à celle-ci de respecter ses engagements vis-à-vis de l'État.

Les résultats de l'étude menée sur cette hypothèse permettent de conclure à la soutenabilité financière du Projet Mobilités.

Une hausse des contributions pourrait être envisagée mais constitue à ce stade une marge de sécurité dont la mobilisation n'apparaît pas, en l'état, nécessaire. Cette marge offre donc une garantie supplémentaire à la crédibilité du plan de financement.

Dans cette perspective, Tisséo Collectivités rejoint l'analyse de la chambre régionale des comptes d'Occitanie, considérant que l'enjeu réside dans la maîtrise des dépenses d'exploitation, et plus précisément du couple Dépenses - Recettes d'exploitation, tout en suivant l'évolution du versement transport afin d'ajuster le plan de financement selon les leviers à disposition.

S'agissant de la neutralisation partielle des dotations aux amortissements

Une neutralisation partielle des dotations aux amortissements est en effet pratiquée dans le cadre d'une autorisation spécifique du ministère des finances depuis 2007, confirmée annuellement.

Cette neutralisation a pour objectif d'éviter une affectation inutile de fiscalité au financement des transports urbains, et non de s'émanciper des règles d'équilibre financier annuel, auxquelles Tisséo Collectivités doit se conformer impérativement quel que soit le cas de figure.

Par ailleurs, conscient du caractère spécifique de cette autorisation, Tisséo Collectivités a réduit depuis 2012 ce montant à 10 M€ chaque année, contre 42,8 M€, lors de l'octroi de cette autorisation en 2008.

Ce dispositif a vocation à s'éteindre progressivement, et Tisséo Collectivités y mettra fin dans les délais les meilleurs sans faire peser cet effort sur les contributions des membres.

Recommandations de la Cour des Comptes et conclusion

A la Région Occitanie et à Tisséo Collectivités :

Se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail.

Réponse de Tisséo Collectivités

Les deux autorités organisatrices ont d'ores et déjà mené de nombreuses actions en faveur d'un usage accru du train pour les déplacements urbains et périurbains dans l'aire urbaine toulousaine : la modernisation de l'infrastructure et de la tarification de la ligne Colomiers-Arènes (doublement de la voie ferrée, mise en service du premier cadencement ferroviaire sur une ligne régionale en France - desserte au ¼ h soit 94 trains/jour - acceptation du titre urbain dans les trains) ; la billettique interopérable « Pastel » déployée progressivement sur les réseaux urbain, interurbain et régional depuis plus de 10 ans ; la centrale d'information multimodale, en 2012 ; la tarification Pastel+ mise en place en 2015 favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains.

De son côté, la Région a développé les services et financé la modernisation des infrastructures, en investissant près de 2 milliards d'Euros dans les transports ferroviaires depuis leur régionalisation, dans l'acquisition de rames, l'aménagement de 65 pôles d'échange, la rénovation de plus de 130 gares régionales et surtout le renouvellement de 500 km de lignes ferroviaires régionales sur l'ancien périmètre de

Midi-Pyrénées. Les efforts du Plan Rail 2007-2014 – là encore, unique par son ampleur au niveau national– se poursuivent dans le cadre du contrat de plan État-région 2015-2020, avec 376 M€ sur le ferroviaire de Midi-Pyrénées, en faveur notamment de la modernisation du réseau et de la gare Matabiau, de l'axe Toulouse-Auch, de la création de la halte de Labège.

En complément, la Région poursuit le renouvellement des matériels roulants, à la fois pour le moderniser et augmenter la capacité de transport. En témoigne notamment l'acquisition de 18 rames Régio2N de Bombardier (171 Millions d'euros) destinées à accroître la capacité d'emport des trains dans l'aire urbaine toulousaine (capacité de 500 voyageurs à comparer avec les 300 voyageurs des rames Régiolis d'Alstom). En corolaire, le trafic TER a doublé en 10 ans sur le périmètre ex-Midi-Pyrénées, passant de 6 à 12 millions de voyages.

Enfin, il convient de noter que les crédits affectés aux mobilités en 2018 (834,5 Millions d'euros) représentent le quart du budget régional et traduisent l'ambition de la Région en faveur du développement de l'usage des transports collectifs.

Au-delà de ces actions concrètes, la Région et Tisséo Collectivités ont affirmé une coordination renforcée dans le cadre des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité organisés par la Région en 2016 et lors des Assises nationales de la Mobilité en 2017. La Conférence des exécutifs offre ainsi désormais un cadre commun et permet notamment : le consensus sur les enjeux et ambitions du Projet Mobilités ; le partenariat financier du projet mobilités ; une stratégie commune de desserte s'appuyant sur la définition de gares amont, une conception partenariale des pôles d'échanges et une politique de rabattement sur les gares.

Cette coordination sera confortée dans le cadre de l'élaboration concertée du SRADDET et de son volet Mobilités, au travers notamment de la planification régionale de l'intermodalité.

Le ferroviaire constitue très probablement une opportunité pour décongestionner la métropole toulousaine et la Région a ainsi souhaité approfondir l'étude des potentialités du réseau ferroviaire dans le périmètre de la métropole, en inscrivant, au CPER dans le chapitre des études multimodales une étude spécifique sur « l'étoile ferroviaire » toulousaine en complémentarité des études portant sur les autres modes de transport : modes doux, routiers et co-voiturage.

Par ailleurs, cette coordination pourrait être renforcée par la réflexion commune sur la gouvernance de la desserte ferroviaire dans l'aire urbaine toulousaine.

À Tisséo Collectivités

Mener à bien l'ensemble des études techniques préalables, en vue de stabiliser le plan de financement du Projet Mobilités

Réponse de Tisséo Collectivités

Comme évoqué précédemment, Tisséo Collectivités confirme effectivement :

- *d'une part, que les études visant à affiner les coûts du projet Toulouse Aerospace Express sont en cours selon un processus classique de gestion de projet ;*
- *d'autre part, que la soutenabilité financière a fait l'objet d'une consolidation par un cabinet externe qui sera soumise au secrétariat Général pour l'investissement et remise avec le dossier d'enquête publique du projet TAE.*

Au travers de cette étude, Tisséo Collectivités rejoint l'analyse de la chambre, considérant que l'enjeu réside dans la maîtrise des dépenses d'exploitation, et plus précisément du couple Dépenses - Recettes d'exploitation.

C'est donc la raison pour laquelle un suivi et un contrôle permanents de ces données est mis en place dans le cadre du pilotage du contrat de Service Public (2017-2021) et constitueront une donnée d'entrée essentielle pour les futurs Contrats.

Par ailleurs, l'évolution du versement transport sera suivie de sorte à vérifier qu'il permette de couvrir les dépenses – les recettes d'exploitation.

Au-delà et en conclusion, Tisséo Collectivités a mis en place un dispositif global de pilotage du financement du Projet Mobilités, basé sur le suivi du versement transport et la programmation des investissements et des coûts d'exploitation, permettant d'activer les leviers, si nécessaire, pour garantir la soutenabilité du Projet Mobilités.

Ce dispositif pourra être renforcé par les futures dispositions nationales en faveur des mobilités dont la loi d'orientation des mobilités.

MONSIEUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE TISSÉO VOYAGEURS

Je vous adresse ces quelques lignes qui vous permettront, je l'espère de juger que les actions conduites au sein de Tisséo Voyageurs, depuis trois ans, destinées à améliorer l'efficience du réseau portent leurs fruits

En effet, la volonté affirmée dès 2015 de maîtriser l'évolution des coûts de fonctionnement du réseau s'est concrétisée à travers un ralentissement significatif de l'évolution du coût de la masse salariale.

Cette volonté s'est traduite par la mise en œuvre d'un contrat de service public 2017-2021, ambitieux en matière de développement de recettes et de maîtrise des coûts de fonctionnement du réseau.

Depuis 2016, les actions volontaristes engagées pour favoriser la mobilité interne, l'optimisation de l'exploitation, nous ont permis d'infléchir l'évolution de l'effectif (2 760 ETP pour 2 798 en 2015) et de maintenir les dépenses d'exploitation à un niveau quasi identique à celui de l'année N-1.

Les efforts de conquête commerciale, associés aux actions renforcées de lutte contre la fraude combinés à la mise en place de la tarification solidaire en juillet 2017, réduisant la part des titres gratuits, ont contribué au développement des recettes commerciales 85,2 M en 2017 pour 73,5 M en 2015 (dont 79,4 de recettes trafic pour 69,0 en 2015). Le ratio recette au déplacement atteignant ainsi 0,66 € à fin 2017 contre 0,59 € en 2014.

Par ailleurs, le ratio recette moyenne au kilomètre commercial évolue favorablement de 2,16 € en 2014 à 2,43 € en 2017 quand la dépense au kilomètre progresse elle aussi favorablement de 7,04 € à 6,92 € sur la même période.

L'ensemble des actions engagées avec force et détermination, ont conduit Tisséo Voyageurs à présenter à la Collectivité un Taux de couverture 2017 de 35,1 % alors qu'il était de 30,5 % en 2015.

Cette tendance témoigne ainsi d'une efficience de la gestion du réseau Tisséo Métro/Tram/Bus en nette amélioration. Les perspectives 2018 confirmant cette évolution.
