



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

TISSÉO COLLECTIVITÉS (Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine) (Haute-Garonne)

Exercices 2012 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
1. PRÉSENTATION	14
2. MISSIONS, PÉRIMÈTRE ET GOUVERNANCE.....	15
2.1. Des missions à préciser.....	15
2.2. Gouvernance : une multiplicité d'acteurs sur un territoire étendu.....	18
2.3. L'exercice de la compétence du syndicat sur son ressort territorial	19
2.3.1. L'évolution du périmètre des transports urbains	19
2.3.2. Versement transport : un prélèvement effectué sur un périmètre inapproprié	22
2.3.3. La persistance marginale de dessertes communales	24
2.4. Le comité syndical.....	26
3. LES RELATIONS AVEC LES EXPLOITANTS DU RÉSEAU	29
3.1. Les relations contractuelles avec Tisséo Voyageurs	29
3.1.1. Un contrat de service public assimilé à un contrat de prestations intégrées dit « in house »	29
3.1.2. Le contrat de service public 2010-2016 : une efficacité limitée.....	30
3.1.3. Le contrat de service public 2017-2021 : un pilotage plus affirmé	33
3.2. La délégation de service public Mobibus	35
4. LE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS.....	37
4.1. Le plan de déplacements urbains révisé en 2012.....	37
4.1.1. L'adoption du PDU de 2012	37
4.1.2. Le bilan du PDU adopté en 2012.....	39
4.2. Une deuxième révision enclenchée en 2015.....	42
4.2.1. L'actualisation des données	42
4.2.2. La gouvernance mise en place pour la révision	42
4.3. Le projet mobilités élaboré en 2016 et 2017	47
4.3.1. Des enjeux forts	47
4.3.2. Les grands axes du projet : promouvoir le report modal et développer des solutions capacitaires pour desservir les principaux bassins d'emploi.....	51
4.3.3. Les effets attendus du projet mobilités	53
4.3.4. La troisième ligne de métro, cœur du projet mobilités	54
4.3.5. Le doublement de la ligne A du métro.....	58
4.3.6. Le projet de téléphérique urbain, premier maillon de la ceinture sud-ouest	59
4.3.7. Le réseau de bus.....	61
4.3.8. Les modes actifs et la promotion de la mobilité propre.....	62
4.3.9. La recherche de cohérence entre urbanisme et mobilités	63
4.3.10. Un calendrier volontariste.....	65

5.	LA FIABILITÉ DES COMPTES	67
5.1.	Les subventions aux associations	67
5.2.	Le financement des opérations d'aménagement de voirie sous maîtrise d'ouvrage de Toulouse Métropole	69
5.3.	La neutralisation partielle des amortissements	71
5.4.	Des moins-values de cession	72
6.	LA SITUATION FINANCIÈRE	73
6.1.	Les performances financières	73
6.1.1.	Une capacité d'autofinancement importante, mais en contraction	73
6.1.2.	La structure des charges et des produits	74
6.1.3.	Un coût net du réseau en hausse, partiellement compensé par la progression du versement transport	78
6.2.	Le financement des investissements	79
6.2.1.	Le recours à l'emprunt	79
6.2.2.	L'encours de dette	80
6.3.	Le bilan	81
6.3.1.	Le fonds de roulement	81
6.3.2.	Le besoin en fonds de roulement	82
6.3.3.	La trésorerie	84
6.4.	La prospective financière	85
6.4.1.	Le scénario de « soutenabilité financière » de Tisséo Collectivités depuis 2017	85
6.4.2.	Une prospective financière à stabiliser	90
7.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	91
7.1.	L'évolution des effectifs et de la masse salariale	92
7.1.1.	L'augmentation des effectifs	93
7.1.2.	Le recours aux personnels contractuels	94
7.2.	La gestion du temps de travail	95
7.2.1.	Un temps de travail inférieur à la durée légale	95
7.2.2.	Une importante proportion de temps partiels	96
7.3.	L'avancement, les primes et les avantages	96
7.3.1.	Des durées d'avancement très favorables	96
7.3.2.	Les avantages acquis	97
7.3.3.	Les avantages collectifs	98
7.4.	Des situations en cours de régularisation	99
7.4.1.	La prime de fonction et de résultat attribuée à des agents contractuels	99
7.4.2.	Les situations de cumul d'activités non déclarées	99
7.4.3.	Les mises à disposition	100
7.4.4.	Le directeur général des services	101
7.4.5.	Les frais de mission et frais de représentation	103
8.	LA COMMANDE PUBLIQUE	104
8.1.	Une politique d'achat en cours de réorganisation	104
8.2.	Des besoins faiblement anticipés	106
8.3.	Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre de la feuille de route	106

8.3.1. L'objet du marché et le choix de la procédure.....	106
8.3.2. Le déroulement de la procédure.....	109
8.3.3. L'exécution du marché	112
ANNEXES.....	119

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé, pour les exercices 2012 et suivants, la gestion du syndicat mixte de transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC), autorité organisatrice des mobilités de l'aire urbaine toulousaine, devenu Tisséo Collectivités en juillet 2017. Ce syndicat regroupe quatre intercommunalités représentant 108 communes. La mise en œuvre de la politique des transports en commun qu'il définit a été confiée à deux de ses structures satellites : d'une part Tisséo Voyageurs, EPIC en charge de l'exploitation du réseau de métro, bus et tramway, dont Tisséo Collectivités détermine les objectifs et la politique tarifaire par un contrat de service public, et d'autre part la SMAT (devenue Tisséo Ingénierie), qui réalise les infrastructures de transports en convention de mandat, au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités.

Le périmètre d'intervention de Tisséo Collectivités regroupe près d'un quart des 453 communes de l'aire urbaine toulousaine et concentre près de 996 400 habitants, soit les trois quarts de sa population. Entre 2010 et 2015, ce périmètre a connu une progression de plus de 14 500 habitants en moyenne chaque année, soit + 1,5 % par an.

1 - Missions, périmètre et gouvernance

Dès lors que l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), devenue autorité organisatrice des mobilités (AOM), fédère un nombre important d'EPCI et couvre un large ressort, Tisséo Collectivités est en capacité d'appréhender les problématiques de mobilité à l'échelle de l'aire urbaine et non de la seule métropole de Toulouse, ce qui est pertinent au regard de l'étalement urbain de la grande agglomération toulousaine et de sa forte croissance. Ce choix complique toutefois les prises de décisions, compte tenu des intérêts parfois divergents des membres du syndicat.

L'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2005 sur la sécurité des transports a entraîné la sortie du département de la Haute-Garonne du syndicat en 2007. Depuis lors, les projets portés par Tisséo Collectivités sont conditionnés aux financements de la métropole de Toulouse. La chambre observe que le syndicat a méconnu les évolutions successives du périmètre des transports urbains (puis de son ressort territorial depuis l'adoption de la loi NOTRÉ) afin de continuer à percevoir le versement transport sur le territoire de communes qui, en droit, ne faisaient plus partie de son ressort. Le montant du versement transport indûment prélevé entre 2012 et 2017 s'élève à 11,2 M€. La mise en cohérence du ressort territorial de l'AOM, du périmètre de prélèvement du versement transport et du périmètre de desserte effective par le réseau de transport de Tisséo Collectivités est en voie d'achèvement en 2018, avec la reprise par Tisséo du réseau du murétain (TAMtam), de la régie de transports columérine et la réduction progressive des dessertes communales, même si plusieurs persistent en méconnaissance du principe d'exclusivité.

Si la compétence « mobilité » inclut, en plus des transports en commun, les modes doux, le réseau viaire et le stationnement, son exercice est dispersé en raison de degrés d'intégration différents selon les EPCI, et de l'intervention sur le même ressort territorial de diverses autorités organisatrices, dont la région Occitanie et le département de la Haute-Garonne.

En réponse à cette dispersion, Tisséo Collectivités a décidé de réunir trimestriellement, depuis 2016, un conseil des exécutifs rassemblant les décideurs dans le domaine de la mobilité, et de proposer la création d'une autorité coordinatrice des mobilités douces.

2 - Le plan de déplacement urbain (PDU)

Le PDU arrêté en 2012 privilégiait les transports en commun de surface plutôt que le métro. Il ambitionnait de créer un maillage de la métropole renforcé par des pôles d'échanges multimodaux. Il n'a été mis en œuvre que pendant un peu plus d'un an, avant que n'interviennent des changements d'orientation liés à la nouvelle mandature élue en mars 2014. Ses réalisations ont donc été limitées. L'une de ses principales orientations concernait le 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 : le projet a été revu avec un abandon des TCSP au profit d'aménagements spécifiques sur les tronçons les plus engorgés.

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 sur le prolongement de la ligne B, dont la réalisation a finalement été ajournée, et sur le doublement de la ligne A du métro, dont les travaux sont en cours (2017-2019).

La révision du PDU, enclenchée en 2015, a abouti en 2017 à l'adoption du projet mobilités 2020-2025-2030, après que la commission nationale du débat public eut préconisé « l'approfondissement de la place du ferroviaire », et que la commission d'enquête publique eut émis le 14 décembre 2017 un avis favorable, assorti de deux réserves et de neuf recommandations portant notamment sur la mobilité cyclable, l'approfondissement des études sur la desserte ferroviaire et le rééquilibrage du projet en faveur de la ceinture sud-ouest.

Ses grandes orientations diffèrent très sensiblement du PDU 2012 puisqu'elles s'articulent autour de la construction de la troisième ligne de métro, dite TAE (Toulouse Aerospace Express). Le choix de la troisième ligne, effectué avant que les études relatives à la solution alternative de l'étoile ferroviaire eurent été finalisées, s'est traduit par l'abandon de plusieurs projets, dont le prolongement de la ligne B du métro, auquel est venu se substituer un projet de connexion de la ligne B du métro avec la future troisième ligne de métro TAE, et l'aménagement en site propre de lignes de bus, pour lesquels plus de 23 M€ de dépenses avaient été engagées.

Ce projet mobilités ambitionne de desservir les 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 3,86 Md€, pour ce qui relève de Tisséo Collectivités, et de 4,5 Md€ au total. Ce choix structurant engage fortement l'avenir du territoire.

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 programme notamment l'installation d'un téléphérique urbain, premier tronçon de la ceinture sud, et le déploiement de lignes de bus « Linéo ».

Le projet mobilités, et en particulier la ligne TAE, a été conçu comme un levier de maîtrise de l'étalement urbain, conformément aux orientations des pactes urbains qui visent à favoriser un développement urbain dense en priorité le long des grandes infrastructures de transport existantes ou en projet, dans la lignée du SCOT de l'agglomération toulousaine. Les projets d'infrastructures

programmées vont desservir davantage des quartiers en devenir ou à fort potentiel de développement que des quartiers déjà fortement urbanisés.

Si le projet mobilités est ambitieux, la chambre souligne deux points de fragilité. D'une part, il prévoit une diminution des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur la grande agglomération toulousaine, de 14 % par habitant d'ici à 2030, ce qui se traduira, compte tenu de la croissance de la population, par une augmentation de 9 % des émissions de GES. La mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe) relevait 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 ».

D'autre part, subsiste une incertitude quant à sa capacité à orienter une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens prévus à l'horizon 2030 vers les transports en commun, alors que la troisième ligne de métro devrait 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 du 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 PTU, soit 165 000 emplois, est localisé dans un corridor allant des zones économiques de Saint-Martin du Touch / Basso Cambo à celles de Montaudran / Rangueil, en passant par l'Oncopole.

3 - La situation financière

Entre 2012 et 2016, le coût net du réseau s'est accru de 32,2 M€, soit une hausse de 24,4 %, de sorte que la subvention d'exploitation versée à Tisséo Voyageurs s'est alourdie de 38,1 M€. Rapporté au nombre de déplacements, ce coût net augmente de 12,4 %, sur la période en raison de la hausse de la fréquentation. La progression dynamique du versement transport (+ 22,8 M€) n'a pas suffi à couvrir cette hausse et celle des charges financières (+ 15,4 M€). Il en est résulté une dégradation de la capacité d'autofinancement de Tisséo Collectivités, en partie masquée par le transfert de charges de fonctionnement en dépenses d'investissement.

La chambre observe en effet que Tisséo Collectivités a indûment alourdi sa section d'investissement par différents mécanismes.

En premier lieu, il finance l'intégralité des opérations d'aménagement de voirie réalisées sous convention de co-maîtrise d'ouvrage par Toulouse Métropole. Il impute ces dépenses en investissement et intègre à son actif des immobilisations dont il n'a ni la gestion ni la propriété et qui relèvent du patrimoine de Toulouse Métropole (assainissement, VRD, espaces verts, etc.), alors que seule la partie de ces aménagements relevant des transports en commun a vocation à figurer à son bilan. Il finance donc des opérations pour lesquelles il n'est pas compétent et qui figuraient à l'état de l'actif pour un montant de 46,3 M€ au 31 décembre 2016.

Il utilise ensuite une procédure dérogatoire de neutralisation, aujourd'hui sans justification, d'une partie de ses amortissements. Cette pratique constitue une double entorse aux règles comptables dans la mesure où elle enfreint les dispositions de l'instruction comptable M4 qui proscrit la neutralisation des amortissements pour les services publics industriels et commerciaux, et où elle instaure un amortissement variable.

La croissance dynamique de l'excédent de fonctionnement cumulé, qui s'élevait à 130 M€ en 2016, et le recours à l'emprunt au-delà des besoins de financement, ont permis de maintenir le

fonds de roulement à un niveau élevé, tout en contribuant au financement de la trésorerie de Toulouse Métropole : en septembre 2017, l'avance de trésorerie consentie par Tisséo Collectivités, en raison du paiement tardif de la contribution de Toulouse Métropole, s'élevait à 170 M€.

Ces mécanismes portent une atteinte directe à la sincérité des états financiers de Tisséo Collectivités et de Toulouse Métropole.

La chambre souligne que Tisséo Collectivités aurait dû diminuer son recours à l'emprunt pour l'ajuster à son strict besoin de financement, ce qui aurait ramené son fonds de roulement à un niveau susceptible d'assurer la couverture du besoin en fonds de roulement généré par les besoins de son cycle d'exploitation propre, afin de ne pas créer une trésorerie inutile et coûteuse.

4 - Troisième ligne de métro : un financement à stabiliser

La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 repose sur une série d'hypothèses à confirmer, concernant l'évolution du versement transport et des recettes commerciales. Elle prévoit une forte hausse de la contribution des collectivités membres de Tisséo Collectivités, 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. Tel qu'il se présente, ce plan de financement prévisionnel n'est pas dénué de risques et d'incertitudes, et doit être stabilisé.

L'encours de dette du syndicat serait porté à plus de 2,5 Md€ entre 2024 et 2027, avec un pic à 2,92 Md€ en 2026.

L'ordonnateur, en réponse à la chambre, indique avoir revu les coûts d'exploitation à la baisse sur la base d'engagements contractualisés avec Tisséo Voyageurs. Il affiche également la volonté de limiter la hausse de la contribution de la métropole de Toulouse en alignant les coûts de Tisséo Voyageurs sur ceux du réseau sous-traité, le cas échéant en sous-traitant une plus large part du réseau à des prestataires privés.

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 toutefois d'avoir une vue précise de l'intégralité des coûts induits d'aménagement avant la mise en œuvre d'un projet dont l'ambition contraindra les équilibres financiers des collectivités membres de Tisséo Collectivités pendant les 25 prochaines années.

La chambre recommande au syndicat d'élaborer une prospective financière stabilisée sur la base de coûts affinés et exhaustifs.

5 - La gestion des ressources humaines

L'augmentation de 28,9 % de la masse salariale entre 2012 et 2016 est due pour un tiers à la croissance des effectifs et pour deux tiers à une évolution très dynamique du salaire moyen, notamment en faveur des personnels contractuels.

L'évolution de l'organigramme en « mode projet » s'est traduit par l'augmentation des effectifs de cadres. En outre, le syndicat a une politique généreuse en matière de rémunération et d'avancement.

Il appartient au syndicat d'aligner le temps de travail de ses agents sur la durée légale.

6 - La commande publique

L'organisation de la commande publique au sein de Tisséo Collectivités apparaît défaillante : en l'absence de procédures actualisées et opérationnelles, et faute d'anticipation des besoins et d'une computation exhaustive des seuils, le syndicat a recouru à des procédures inappropriées et parfois irrégulières, pour des montants significatifs.

Le positionnement du service de la commande publique doit être renforcé afin de permettre le pilotage des marchés en coordination avec les directions techniques. Tisséo Collectivités a d'ores et déjà pris un certain nombre de mesures allant dans ce sens.

La chambre a identifié un cumul d'irrégularités substantielles concernant un marché à bons de commande, qui s'est vu progressivement rattaché des commandes sans rapport avec son objet initial. Le titulaire du marché et de son groupement ont fait appel à de nombreux sous-traitants sans remise en concurrence, et le montant des commandes effectuées dans le cadre de ce marché correspond à 13 fois l'estimation initiale.

La chambre souligne que, dans la mise en œuvre de ses marchés, il appartient à Tisséo Collectivités de revenir aux principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

RECOMMANDATIONS

1. Modifier les statuts du syndicat en y insérant la définition de ses missions, en vue de clarifier son champ de compétences. *Non mise en œuvre.*
2. Revoir en 2018 l'équilibre de la délégation de service public Mobibus de manière à faire supporter au délégataire un risque d'exploitation réel ou, à défaut, passer un marché de prestations. *Partiellement mise en œuvre.*
3. Mettre un terme définitif au processus de neutralisation comptable des amortissements. *Non mise en œuvre.*
4. Rétablir la sincérité des comptes de Tisséo Collectivités. *Non mise en œuvre.*
5. Mettre un terme aux facilités de trésorerie consenties par Tisséo Collectivités à Toulouse Métropole. *Non mise en œuvre.*
6. Elaborer une prospective financière stabilisée sur la base de coûts affinés et exhaustifs. *Non mise en œuvre.*
7. Mettre en place une politique de maîtrise de la masse salariale, portant à la fois sur les effectifs et sur l'évolution des salaires. *Non mise en œuvre.*
8. Mettre un terme aux rémunérations attribuées au titre d'avantages acquis dont le fondement n'est pas établi. *Partiellement mise en œuvre.*
9. Mettre un terme aux mises à disposition qui ne satisfont pas aux critères réglementaires, en raison de leur durée et de la nature des missions exercées. *En cours de mise en œuvre.*
10. Élaborer une stratégie des achats, déclinée en plan d'actions, dont la mise en œuvre devra être encadrée par un guide de procédure interne de l'achat, à jour et opérationnel. *En cours de mise en œuvre.*
11. Se conformer aux règles de la commande publique en cessant l'exécution du marché d'« assistance au maître d'ouvrage en matière d'organisation de planification des projets inscrits dans la feuille de route » et en procédant à une mise en concurrence effective pour chaque nouvelle prestation envisagée. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.

- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine a été ouvert le 2 août 2017 par lettre du vice-président adressée à M. Jean-Michel Lattes, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 12 octobre 2017 à M. Pierre Cohen, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 2 et 9 février 2018.

Lors de ses séances des 16 février et 13 mars 2018, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Michel Lattes. M. Pierre Cohen, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 24 août 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées date de 2012 et portait sur la période 2004-2009. Il avait émis 12 recommandations dont la présente instruction s'est attachée à réaliser le suivi.

1. PRÉSENTATION

Le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) est l'autorité organisatrice des mobilités depuis 1972. Au 1^{er} janvier 2018, il avait reçu la délégation de la compétence transport de quatre intercommunalités : la métropole de Toulouse (37 communes), la communauté d'agglomération du Sicoval (communauté d'agglomération du sud-est Toulousain rassemblant 36 communes), le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT, 10 communes) et, depuis le 1^{er} juillet 2012, la communauté d'agglomération du muretain (26 communes). Son périmètre, particulièrement étendu, recouvre le territoire de 108 communes. Depuis le 5 juillet 2017, le SMTC a pris le nom de « Tisséo Collectivités ».

Disposant d'un budget propre de 770 M€ en 2016 (471 M€ de dépenses de fonctionnement et 298 M€ de dépenses d'investissement), Tisséo Collectivités constitue un acteur économique majeur de la région toulousaine.

Il fonctionne en triptyque avec, d'une part, la régie Tisséo Voyageurs, EPIC auquel il a confié, par contrat de service public (depuis le 1^{er} avril 2010), l'exploitation, le développement, la commercialisation du service et la gestion du patrimoine de l'ensemble du réseau métro, bus et tramway¹ et, d'autre part, avec la société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (SMAT, devenue Tisséo Ingénierie), société publique locale à laquelle il a notamment confié, en convention de mandat, l'étude et la construction des principales infrastructures de transports en commun². Ces deux organismes (EPIC Tisséo Voyageurs et SPL Tisséo Ingénierie) ont également fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes Occitanie au titre du programme 2017.

L'aire urbaine de Toulouse, avec 450 communes et 1,3 million d'habitants, est la quatrième aire urbaine de France. Le ressort territorial de Tisséo Collectivités, qui compte environ 1 million d'habitants, enregistre une croissance d'environ 15 000 habitants par an (plus de 19 000 pour l'aire urbaine toulousaine). Fort de plus de 420 000 emplois salariés privés et plus de 100 000 emplois publics, le bassin économique s'enrichit d'environ 7 000 emplois supplémentaires chaque année, grâce notamment au dynamisme de la zone aéronautique et aérospatiale.

Le réseau de transports en commun s'articule autour des infrastructures suivantes :

- 2 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 dénombre 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 ;
- 1 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) ;
- 1 train urbain, correspondant à une partie de la ligne de chemin de fer à l'ouest de l'agglomération (ligne C du réseau de transports en commun de Toulouse), est intégré au réseau et peut être emprunté avec un ticket de bus/métro/tramway ;
- 1 ligne de tramway desservant la banlieue nord-ouest a été mise en service en décembre 2010 (ligne T1). La ligne T2 (Envol), reprenant en partie la ligne T1, a été mise en service en 2015 et dessert l'aéroport de Toulouse.

¹ À l'exception du transport des personnes à mobilités réduites (service Mobibus) que Tisséo Collectivités a confié, en délégation de service public, depuis le 1^{er} janvier 2009, à la société de Transport des personnes à mobilité réduite Toulouse (TPMR) - filiale du groupe Transdev.

² À ce titre, Tisséo Ingénierie assure toutes les missions de pilotage des projets dans les domaines technique (études et suivi des travaux), juridique (commande publique, procédures administratives, gestion des contentieux, acquisitions foncières), contractuel (gestion des marchés), financier, communication et médiation.

L'aire urbaine de Toulouse, aujourd'hui asphyxiée par la circulation automobile, est confrontée à la nécessité de repenser les mobilités alors que moins de 18 % des 3,8 millions de déplacements quotidiens, et seulement 8 % des déplacements domicile-travail, s'effectuent en transports en commun. Avec la perspective de 500 000 déplacements quotidiens supplémentaires à l'horizon de 10 ans, Tisséo Collectivités, autorité organisatrice des mobilités, est conduit à repenser profondément l'organisation du réseau de transport en commun.

2. MISSIONS, PÉRIMÈTRE ET GOUVERNANCE

2.1. Des missions à préciser

Depuis sa création et selon ses statuts, l'objet de Tisséo Collectivités est « l'organisation des transports urbains, la conception et la mise en œuvre d'une politique des transports en commun à l'échelle de l'agglomération toulousaine ».

Depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) sont devenues autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Les compétences de Tisséo Collectivités ont ainsi, de par la loi, été élargies, au-delà des transports collectifs urbains de personnes, aux modes actifs, au covoiturage et à l'auto-partage. À la faveur de cet élargissement de compétences, consacré par la loi NOTRÉ, la notion de périmètre de transport urbain (PTU), permettant de distinguer les services urbains des services interurbains, a cédé la place à la notion de « ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité ».

La compétence mobilité exercée par les AOM comprend désormais :

- Des missions obligatoires :
 - l'organisation des services réguliers de transport public urbain et non urbain de personnes ;
 - le développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur ;
 - les plans de déplacements urbains³ ;
 - l'élaboration d'outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité⁴ ;
 - la mise en place d'un compte relatif aux déplacements présentant les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'utilisateur et la collectivité⁵ ;
 - la mise en place d'un service d'information aux usagers⁶ ;
 - la mise en place d'un service de conseil en mobilité.
- Des missions facultatives :
 - l'organisation de transport à la demande (TAD) ;

³ Obligatoires uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants.

⁴ Obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants.

⁵ Obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants.

⁶ Obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants.

- la réduction de la congestion urbaine et de la pollution, par la mise en place d'un service public de marchandises et de logistique urbaine ;
- l'organisation de l'activité d'autopartage ;
- la mise en place d'actions visant à favoriser le covoiturage ;
- l'organisation d'un service public de location de bicyclettes.

Toutefois, les statuts de Tisséo Collectivités n'ont pas été revus en conséquence, ne précisent pas les missions qui lui sont confiées par transfert de compétence de la métropole et des autres EPCI membres du syndicat et n'indiquent pas lesquelles des missions facultatives il a vocation à exercer au-delà de celles rendues obligatoires de par la loi.

Nonobstant cette absence de formalisation statutaire, Tisséo Collectivités indique que sa principale mission est de « développer l'offre de transport pour les habitants des communes de son ressort ». Propriétaire de l'ensemble des infrastructures et du parc de matériel roulant, dont il assure la gestion patrimoniale, Tisséo Collectivités :

- conçoit et développe la politique de transports : à ce titre, il définit une politique de mobilité sur son territoire (au moyen du plan de déplacements urbains - PDU) qui se traduit notamment par de nouvelles dessertes et des besoins en équipements nouveaux ;
- assure les relations avec les autres autorités organisatrices de transport dont les lignes et services irriguent son PTU et définit, en concertation avec les autres autorités compétentes, les modalités de mise en œuvre de l'intermodalité à l'intérieur de son PTU ;
- organise les services réguliers de transports en commun et confie l'exploitation du réseau urbain (métro, bus et tram) à l'EPIC Tisséo Voyageurs dans le cadre d'un contrat de service public qui définit l'offre de transport (niveau de desserte et maillage du territoire⁷), le niveau de service attendu (notamment en termes de régularité, propreté, disponibilité des équipements, information des voyageurs, sécurité, lutte contre la fraude) et la politique tarifaire ;
- met en place un service de transport à la demande géré en délégation de service public ;
- étudie et programme les nouveaux projets, dont il assure la maîtrise d'ouvrage ;
- assure le financement des réseaux de transport.

Au-delà des missions liées au réseau de transport en commun Tisséo, le Tisséo Collectivités décline ses missions de la manière suivante :

- en matière d'organisation de l'autopartage : Tisséo Collectivités apporte son soutien à l'opérateur Citiz⁸ via l'acquisition de parts sociales⁹, la création de totems signalétiques¹⁰ et la création de stations dédiées dans les parcs relais¹¹ ;
- en matière de covoiturage, Tisséo Collectivités :

⁷ Itinéraires et fréquence des lignes, implantations des arrêts et des stations.

⁸ Le service de Citiz Toulouse est mis en œuvre par la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Mobilib. La loi sur l'économie sociale et solidaire, votée le 31 juillet 2014 (article 33), permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de détenir jusqu'à 50 % du capital d'une SCIC (contre 20 % auparavant).

⁹ 18 parts sociales en 2009 pour un montant de 13 500 €, 30 parts sociales en 2015 pour 22 500 €.

¹⁰ La décision d'accompagner Citiz pour la création d'un mobilier urbain signalétique spécifique aux stations d'autopartage n'a cependant pas été réalisée à ce jour pour des raisons d'évolution de la signalétique urbaine et de prise en compte du « Label Autopartage » (panneau réglementaire spécifique code de la route). Le coût est estimé à 3 500 € (acquisition des mobiliers urbains - travaux réalisés dans le cadre des conventions de maîtrise d'ouvrage réseau Tisséo).

¹¹ Ont été créées 22 stations Citiz proches des stations de métro dont 3 stations Citiz directement intégrées aux pôles d'échanges parc relais (P + R) : Jolimont, Arènes et Ramonville.

- assure l'exploitation d'un service de covoiturage principalement à destination des entreprises en démarche de plan de mobilité¹² ;
- soutient le développement de partenariats et de services de covoiturage via le déploiement de spots covoiturage avec Coovia et RézoPouce¹³, l'aménagement des parkings relais pour gérer les stationnements d'attente liés au covoiturage longue distance¹⁴ ;
- dans le domaine du vélo, Tisséo Collectivités :
 - est engagé dans un partenariat avec la Maison du vélo, dans le cadre d'un accompagnement aux démarches de plans de mobilité¹⁵ ;
 - assure la location de vélos et la gestion d'un parc de vélos à la Maison de la mobilité de Labège¹⁶ ;
- dans le cadre du plan de mobilités, Tisséo Collectivités¹⁷ :
 - assure un accompagnement des entreprises pour leurs plans de mobilité : études, enquêtes, géolocalisation, accompagnement plan d'actions. En 2016, 162 plans de mobilité concernant 191 000 salariés ont été accompagnés par Tisséo Collectivités ; les modalités d'accompagnement des entreprises en démarche « plan de mobilité » sont en cours de redéfinition, les possibilités d'apporter des subventions devant être abrogées ;
 - déploie des stands et animations dans les entreprises pour (Trophées Ecomobilité, mardis de la mobilité) ;
- est engagé dans le fonctionnement de la Maison de la mobilité de Labège où il assure l'accueil du public pour délivrer des informations multimodales, des animations spécifiques avec le Sicoval pour le covoiturage et les plans de mobilité, la vente de titre de transports, la location de vélos et la gestion du parc de vélos¹⁸.

Bien qu'intervenant dans le champ concurrentiel pour certaines de ces activités, Tisséo Collectivités « considérant que la satisfaction du besoin public serait territorialement insuffisamment réalisée en l'absence de ce service » a déployé une offre en complément de l'initiative privée.

Pour la bonne mise en œuvre de la compétence mobilité et afin de favoriser l'articulation avec les offres privées, la chambre recommande à Tisséo Collectivités de définir, comme il se doit, ses missions dans ses statuts.

¹² En 2016, 45 entreprises étaient adhérentes au service de covoiturage Tisséo Collectivités avec 5 400 inscrits. Tisséo Collectivités y a consacré 380 k€ sur la période 2012-2016.

¹³ Tisséo Collectivités fédère les services de covoiturage sur son territoire : covoiturage Tisséo, Coovia et RezoPouce. 50 spots covoiturage ont été implantés depuis 2014. Tisséo Collectivités a investi dans l'achat de mobilier urbain à hauteur de 23 500 €. Les travaux ont été réalisés soit par Tisséo Voyageurs, soit dans le cadre des conventions de travaux avec Toulouse Métropole, Muretain Agglo et Sicoval, en même temps que les travaux sur le réseau bus afin de globaliser les chantiers et les coûts des travaux.

¹⁴ Une première opération du P + R de Ramonville a été réalisée à ce jour. Le budget de l'opération avait été estimé dans le cadre de la convention globale de travaux Tisséo Collectivités / Sicoval approuvée lors du comité syndical de février 2017, à hauteur de 370 000 € mais devraient être *in fine* de 260 000 €.

¹⁵ Une convention signée le 9 mars 2015 prévoit un versement forfaitaire de 80 000 € de Tisséo Collectivités à la Maison du vélo.

¹⁶ En 2016, 43 vélos sont en location à la Maison de la mobilité de Labège ayant généré 6 177 journées de location vélo. 3 ateliers d'entretien « visite technique vélo » ont été déployés. 26 animations vélo en entreprises ont été assurées avec la Maison du vélo. Le coût pour Tisséo Collectivités sur la période 2012-2016 s'est élevé à 323 871 €.

¹⁷ Les établissements privés et publics de plus de 100 salariés doivent mettre en place un plan de mobilité pour inciter leurs salariés à modifier leurs habitudes de déplacement domicile/travail.

¹⁸ Tisséo Collectivités précise toutefois que « le dispositif de la maison de la mobilité de Labège devrait évoluer, en accord avec le Sicoval et sous un calendrier qui reste à définir, vers un service de location de vélos géré non pas par une collectivité territoriale mais confié à un exploitant, dans le cadre d'une mise en concurrence sous un mode opératoire à déterminer ».

Recommandation

1. Modifier les statuts du syndicat en y insérant la définition de ses missions, en vue de clarifier son champ de compétences. Non mise en œuvre.

En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités indique qu'il a « enclenché un travail de modification de ses statuts avec l'ensemble de ses membres, dont un des objectifs est de clarifier ses missions et les compétences en découlant en lien avec l'accord trouvé sur l'adaptation de la contribution des membres » et a précisé que « par souci de cohérence juridique, ce travail sera mené dans le respect du cadre législatif qui sera formalisé par la loi d'orientation des mobilités à l'automne 2018 ».

2.2. Gouvernance : une multiplicité d'acteurs sur un territoire étendu

Toulouse fait partie des aires urbaines¹⁹ les plus peuplées de France (plus d'un million d'habitants), et l'une des plus vastes, après Lyon et Bordeaux. Dès l'origine, il a été fait le choix d'une autorité organisatrice recouvrant un périmètre étendu.

Toulouse fait partie des deux seuls territoires métropolitains pour lesquels le périmètre du PDU représente en population plus des trois quarts de la population de l'aire urbaine, et des trois territoires dont le périmètre du PDU représente en surface 22 % de la superficie de l'aire urbaine.

tableau 1

	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% (n° 2)	1 191 km² (n° 2)	22% (n° 3)
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 : Tisséo Collectivités

Le choix de confier la compétence mobilité à un syndicat mixte, fédérant la métropole de Toulouse et trois EPCI, découle de la volonté de prendre en compte le fait périurbain et d'apporter des réponses en matière de mobilité à une échelle pertinente eu égard au fort étalement urbain.

Les intercommunalités présentent toutefois des degrés d'intégration différents, ce qui oblige Tisséo Collectivités à un exercice de négociation non seulement avec les représentants de ses EPCI membres, mais également, sur certains territoires, avec les maires.

¹⁹ Selon la définition de l'Insee, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Cette notion permet d'appréhender et de décrire l'organisation urbaine et notamment le phénomène de la périurbanisation autour des agglomérations françaises, à partir de la mobilité domicile-travail, qui concourt fortement à la congestion du trafic routier et aux émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

Ainsi, Toulouse Métropole, qui concentre les 3/4 de la population du ressort territorial de Tisséo Collectivités, possède des compétences étendues en matière de mobilité (voiries / espaces publics, stationnement, modes actifs, logistique...), renforcées par la loi NOTRe. Sur les territoires du Muretain Agglomération (environ 90 000 habitants) et du Sicoval (environ 70 000 habitants), les compétences relatives à la mobilité sont partagées entre communes et EPCI. C'est particulièrement vrai des aménagements de voirie réalisés pour la circulation des bus et des vélos, domaine où les compétences de Tisséo Collectivités en matière de mobilité interfèrent directement avec celles des EPCI et des communes en matière d'aménagement de l'espace urbain. Les marges de manœuvre concrètes de Tisséo Collectivités sont donc plus ou moins importantes selon le territoire.

En outre, la gouvernance de la mobilité à l'intérieur du périmètre des transports urbains toulousains doit tenir compte des compétences propres de la région, du département et de la SNCF.

À titre d'illustration, parmi les 39 actions que prévoit le projet mobilités (cf. § 4.3.2 p.51), seulement une douzaine sont de la compétence exclusive de Tisséo Collectivités, qui se définit comme « porteur du projet mobilités et ambassadeur des stratégies de mobilité des collectivités ».

La compétence mobilité au sens large – incluant en sus des transports en commun, les modes doux, le réseau viaire et le stationnement – reste ainsi partagée, ce qui justifie les initiatives de Tisséo Collectivités pour réunir trimestriellement, depuis 2016, un conseil des exécutifs rassemblant les décideurs dans le domaine de la mobilité. Les initiatives du syndicat en faveur d'une plus grande intégration, notamment celle visant à créer une autorité coordinatrice des modes doux en novembre 2017²⁰, apparaissent positives.

Si cette situation est comparable à celle observée sur les autres territoires des grandes aires urbaines, la dispersion des décisions entre autorités obéissant à des logiques propres est de nature à freiner la cohérence et l'efficacité de l'action publique en matière de transports urbains.

2.3. L'exercice de la compétence du syndicat sur son ressort territorial

2.3.1. L'évolution du périmètre des transports urbains

Tisséo Collectivités, lors de sa création par arrêté ministériel du 18 septembre 1972, se composait de la ville de Toulouse, du département de la Haute-Garonne et du syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT, 49 communes).

Sa composition a évolué au gré de la construction des intercommunalités de la grande agglomération toulousaine. Ces évolutions sont, pour la plupart, actées par différents arrêtés préfectoraux définissant le PTU :

- un arrêté préfectoral du 26 avril 2001, « délimite un nouveau périmètre des transports urbains pour tenir compte de l'entrée de nouvelles communes dans ce périmètre, suite aux adhésions au SMTIC de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse et du Sicoval », soit un PTU comprenant 81 communes ;

²⁰ Un comité de pilotage réuni le 22 novembre 2017, a rassemblé l'État, la région Occitanie, le département de la Haute-Garonne, Toulouse Métropole, le Muretain Agglo, le Sicoval, le SITPRT, la Save au Touch et les Coteaux de Bellevue dans l'objectif de conduire la démarche d'élaboration et de mise en œuvre du schéma directeur cyclable d'agglomération. Lors de ce comité de pilotage, Tisséo Collectivités a été confirmé dans son rôle de pilote et d'animateur pour conduire à l'échelle des 5 intercommunalités la démarche globale de schéma directeur cyclable d'agglomération, avec en appui sur les sujets de gouvernance et d'actions territoriales les acteurs concernés.

- un arrêté préfectoral du 11 mars 2002 consacre l'adhésion de deux communes au Sicoval et au SITPRT et porte ainsi le nombre de communes relevant du PTU à 83 ;
- le 2 janvier 2007, le département de la Haute-Garonne quitte Tisséo Collectivités ;
- le 30 mai 2012, un arrêté préfectoral prend acte de la modification des statuts de Tisséo Collectivités entérinant l'adhésion de la communauté d'agglomération du Muretain à Tisséo Collectivités à la date du 1^{er} juillet 2012 ;
- le 9 novembre 2012, suite à la création de la communauté urbaine du Grand Toulouse²¹, et à l'adhésion de nouvelles communes au Sicoval et au SITPRT, le PTU est porté à 93 communes ;
- le 17 juillet 2014, suite à l'adhésion de nouvelles communes à la communauté d'agglomération du Muretain et au SITPRT, le PTU recouvre le territoire de 101 communes²².

Au 1^{er} janvier 2018, et depuis la création de Muretain Agglo (communauté d'agglomération issue de la fusion du Muretain Agglo avec les communautés de communes d'Axe Sud et Savès et Aussonnelle), le ressort territorial de Tisséo Collectivités s'étend à 108 communes²³. La loi NOTRÉ et son décret du 8 décembre 2015 précisent que le ressort territorial de l'autorité organisatrice des mobilités ne nécessite pas, pour être créé, d'arrêté préfectoral, contrairement au PTU auquel il s'est substitué.

²¹ Un arrêté préfectoral visant à substituer le terme de « communauté urbaine du Grand Toulouse » à celui de « communauté d'agglomération du Grand Toulouse » a été pris le 3 mars 2009.

²² 37 communes pour Toulouse Métropole, 36 pour le Sicoval, 12 pour le SITPRT et 16 pour la communauté d'agglomération du Muretain.

²³ Un arrêté préfectoral du 12 décembre 2017 autorise l'adhésion du nouveau Muretain Agglo à Tisséo Collectivités et approuve les nouveaux statuts de Tisséo Collectivités.

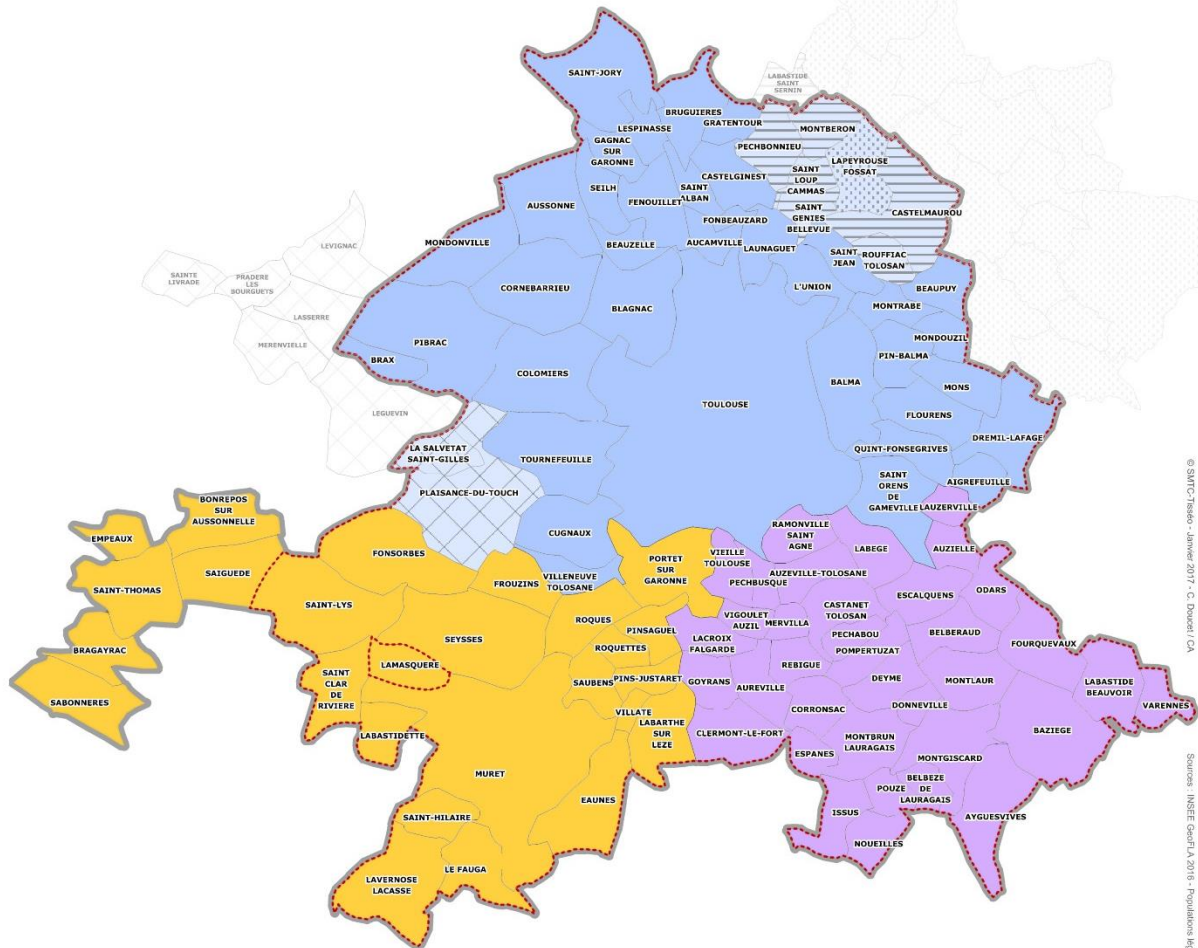
carte 1



Ressort territorial de l'autorité organisatrice des mobilités de Toulouse

Composantes et périmètre

Janvier 2017



© SMTC - Insee - Janvier 2017 - C. Doucet / CA
Sources : INSEE GéoFla 2016 - Populations légales 2014 (ouales 01/01/2017)

Ressort territorial

- 101 communes - 1 048 km² - 996 514 hab.
d'après arrêté préfectoral du 17-07-2014
- 108 communes - 1 115 km² - 1 001 338 hab.
suite à extension du Muretain Agglo (+ 7 communes) au 01-01-2017

Etablissements publics de coopération intercommunale du ressort territorial

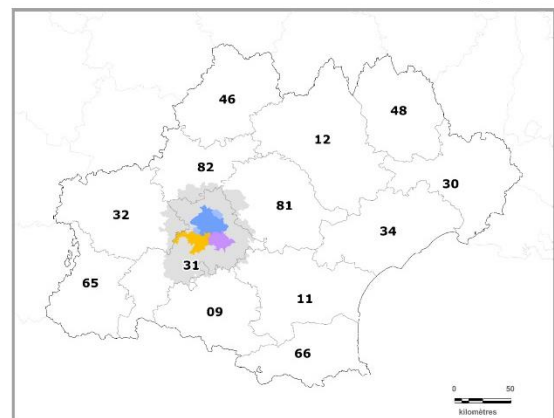
- Toulouse Métropole (37 communes)
760 127 hab.
- Communauté d'agglomération du SICOVAL (36 communes)
76 011 hab.
- Communauté d'agglomération de Muretain Agglo (26 communes)
119 232 hab.
- Syndicat Intercommunal des Transports Publics
de la Région Toulousaine (SITPRT) (9 communes)
45 968 hab.

EPCI du SITPRT

- Communauté de communes des Coteaux de Bellevue (7 communes - 19 721 hab.)
dont 6 communes - 17 848 hab. dans le SITPRT
- Communauté de communes de la Save au Touch (8 communes - 38 684 hab.)
dont 2 communes - 25 304 hab. dans le SITPRT
- Communauté de communes des Coteaux du Girou (18 communes - 21 257 hab.)
dont 1 commune - 2 816 hab. dans le SITPRT



Le ressort territorial au sein de l'aire urbaine dans le contexte régional



2.3.2. Versement transport : un prélèvement effectué sur un périmètre inapproprié

2.3.2.1. Le périmètre des transports urbains du Muretain

Dans son précédent rapport en 2012, la chambre avait relevé une « discordance entre le territoire sur lequel s'exercent les compétences du SMTC et celui du PTU »²⁴. Cette situation était liée, pour l'essentiel, à la communauté d'agglomération du Muretain (CAM) qui proposait son propre service de transport, dont l'offre se cumulait avec celle de Tisséo Collectivités, sans que la coordination soit institutionnellement organisée.

S'y ajoutait une deuxième discordance : cinq communes du Muretain (dont Muret et Portet-sur-Garonne) sont sorties du périmètre des transports urbains toulousain en quittant le SITPRT, pour intégrer *de facto* le périmètre des transports urbains exonéré du versement transport né de la création, au 1^{er} janvier 2004, de la CAM. Ces communes n'ont réintégré le PTU de Tisséo Collectivités que lors de l'adhésion de la CAM à Tisséo Collectivités, le 1^{er} juillet 2012.

Tisséo Collectivités a continué à prélever entre 2004 et juin 2012 le versement transport sur le périmètre des communes de Muret, Portet-sur-Garonne, Roquettes, Pinsauguel et Saubens, alors qu'elles étaient sorties du PTU. En 2012, un montant de 6,023 M€ a été prélevé par Tisséo Collectivités sur les entreprises implantées sur le territoire de ces communes, dont la moitié était indue. En réponse, Tisséo Collectivités souligne que « le service public de transports en commun a été effectivement rendu aux usagers sur le territoire concerné ». Toutefois, la chambre rappelle que ce service a été assuré par les transports TAMtam déployés par la CAM alors que la recette du versement transport était perçue par Tisséo Collectivités.

Le caractère infondé de la perception du versement transport sur le territoire de ces cinq communes du Muretain a été confirmé par le tribunal des affaires de la sécurité sociale de Toulouse. Saisi d'une demande en répétition des sommes indûment acquittées au titre du versement transport par une entreprise implantée à Portet-sur-Garonne, il a jugé le 25 janvier 2016 que Tisséo Collectivités avait compétence pour instaurer le versement transport mais que « la commune de Portet-sur-Garonne ayant adhéré, du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2012, à la communauté d'agglomération du Muretain, le SMTC de Toulouse n'avait pas compétence pour prélever le versement transport sur le périmètre de Portet-sur-Garonne pendant cette période ».

Le moyen tiré de l'absence de la commune au sein du périmètre de transport de Tisséo Collectivités n'a pas été soulevé par d'autres entreprises, ce qui a limité l'incidence financière pour Tisséo Collectivités.

2.3.2.2. L'intégration de la communauté d'agglomération du Muretain à Tisséo Collectivités

Au-delà des conséquences contentieuses, la sortie de la communauté d'agglomération du Muretain (CAM) du PTU toulousain a été une source d'insécurité juridique et financière sur la période.

Malgré l'existence de deux PTU et de deux réseaux de transports urbains distincts (Tisséo pour Tisséo Collectivités et TAMtam pour la CAM), les deux autorités organisatrices des

²⁴ La chambre avait alors relevé que « plusieurs communes hors périmètre des transports urbains sont desservies alors que le Tisséo Collectivités ne bénéficie pas de leur versement transport. Inversement, des communes non membres du Tisséo Collectivités sont pourtant intégrées au PTU ».

transports urbains ont souhaité étudier dès 2010 les conditions d'une entrée de la CAM dans le périmètre de Tisséo Collectivités. L'assemblée délibérante de la CAM a ainsi formulé expressément sa demande d'adhésion une première fois par délibération du 10 mars 2010, assortie d'une demande de reprise en l'état du réseau TAMtam et du maintien de sa gratuité, mise en œuvre sur le territoire du Muretain en 2009.

Par délibération du comité syndical du 27 mai 2010²⁵, Tisséo Collectivités a accepté de financer le réseau TAMtam à titre transitoire.

Après l'adhésion de la CAM à Tisséo Collectivités au 1^{er} juillet 2012, Tisséo Collectivités a versé à la CAM une compensation financière relative aux coûts de fonctionnement du réseau de la CAM sur la période 2009-2012, d'un montant de 3 824 597 € HT (soit 4 049 759 € TTC²⁶). Cette somme correspondait aux dépenses engagées au titre des marchés (Teste et Véolia) pour le fonctionnement du réseau TAMtam, sans tenir compte du versement transport que Tisséo Collectivités a perçu indûment sur le périmètre des transports urbains du Muretain. À compter de juillet 2012, Tisséo a repris les marchés du réseau TAMtam.

Le processus d'intégration, initié en juillet 2012, s'est, selon Tisséo Collectivités, déroulé en deux étapes clés :

- « une étape de diagnostic, en 2014-2015, a permis d'identifier les besoins du territoire et le fonctionnement des réseaux de transports en commun qui lui étaient attachés ;
- une étape de construction du nouveau réseau, de 2015 à 2017, qui a permis de définir l'organisation du réseau à venir ».

Ce processus s'est cependant étiré dans le temps avec la coexistence de deux réseaux, Tisséo étant la marque du réseau structurant, reliant le Muretain au reste du territoire, TAMtam celle du réseau interne au Muretain, avec des gestions de fonctionnement et patrimoniales distinctes.

Par la suite, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) arrêté par le préfet le 24 mars 2016, qui prévoyait notamment la fusion de la CAM avec d'autres intercommunalités²⁷, a entraîné *ipso jure* la sortie de la CAM et des communes concernées de Tisséo Collectivités²⁸ à compter du 1^{er} janvier 2017. Le 13 décembre 2016, une délibération de Tisséo Collectivités a autorisé son président à signer une convention avec la CAM et une autre avec les communes concernées par la fusion, ayant pour objet la continuité du service public de transport, en contrepartie du maintien de la contribution financière de la CAM à Tisséo

²⁵ « La communauté d'agglomération du Muretain a posé les grandes lignes de ce qui pourrait conduire à une clarification financière et institutionnelle de l'organisation du périmètre des transports urbains à l'échelle de l'agglomération toulousaine. Pour ce faire, les deux autorités organisatrices de transport ont décidé d'engager une réflexion commune dont les thèmes principaux porteront sur :

- les conditions dans lesquelles sera intégré au réseau Tisséo le service de transport mis en place sur le territoire de la CAM,
- les modalités selon lesquelles et, à titre transitoire, le SMTC pourrait contribuer au financement de ce réseau en 2010,
- l'inscription au PDU en cours de révision de la réalisation d'un transport en commun en site propre sur la RD 120 entre le Cancéropole et la gare SNCF de Portet s/ Garonne.

Au terme de cette réflexion et, au plus tard le 1^{er} janvier 2011, la CAM statuera par délibération sur son adhésion au SMTC. » (Délibération du comité syndical de Tisséo Collectivités du 27 mai 2010).

²⁶ 307 750,99 € TTC en 2009, 1 098 202,55 € TTC en 2010, 1 653 806,07 € TTC en 2011 et 990 000 € TTC au titre des six premiers mois de l'année 2012. Les versements de Tisséo Collectivités se sont échelonnés sur l'année 2012 pour 2 000 000 € et l'année 2013 pour 1 824 597,30 €.

²⁷ Avec la communauté de communes Axe-Sud et la communauté des communes rurales des coteaux du Savès et de l'Aussonnelle (cf. SDCI, p.26).

²⁸ « La compétence "organisation de la mobilité au sens du titre II du livre II de la 1^{ère} partie du code des transports" relevant des compétences obligatoires qui seront exercées par la future CA, la CAM sera retirée du SMTC en application des dispositions de l'article L. 5216-7-V du CGCT » (courrier de la préfecture de la Haute-Garonne du 21 septembre 2016).

Collectivités. Le 10 juillet 2017, le nouvel établissement public Muretain Agglo adoptait une délibération approuvant l'enclenchement de la procédure formelle d'adhésion à Tisséo Collectivités, qui s'est réalisée à compter du 1^{er} janvier 2018.

S'agissant de la desserte, ce n'est que le 8 janvier 2018, que le réseau TAMtam a été définitivement intégré au réseau Tisséo, avec disparition de la marque TAMtam et application des règles de Tisséo sur l'ensemble du réseau du muretain²⁹. Cette suppression du réseau TAMtam a entraîné une reconfiguration substantielle de l'offre visant, selon Tisséo Collectivités, à renforcer le maillage (connexion de toutes les communes au réseau ferré mais aussi au cœur du bassin de Muret et aux lignes d'axes) et à renforcer la liaison vers Toulouse et les grands territoires d'emploi (Basso Cambo, la route d'Espagne, l'avenue Eisenhower, etc.)³⁰. Tisséo Collectivités précise que « l'ensemble de ces évolutions a eu pour conséquence un engouement des usagers pour la nouvelle offre : les bilans réalisés sur les premiers mois de fonctionnement du nouveau réseau montrant une très forte évolution de fréquentation des services proposés puisqu'ils ont progressé de plus de 70 % depuis leur mise en œuvre en janvier 2018 ».

La chambre constate toutefois que Tisséo Collectivités a prélevé de nouveau en 2017 le versement transport sur des communes qui, en droit, ne relevaient pas de son ressort territorial sur cet exercice, pour un montant de 8,2 M€.

La discordance entre PTU (devenu ressort territorial de l'autorité organisatrice), périmètre de prélèvement du versement transport et périmètre de desserte effective par le réseau a abouti à une situation non efficiente de coexistence de deux réseaux de transports dont l'un ne disposait pas, pendant de nombreuses années, des moyens de fonctionnement.

2.3.3. La persistance marginale de dessertes communales

Parmi les 108 communes du ressort territorial de Tisséo Collectivités, 25³¹ ont déployé une offre supplémentaire au réseau Tisséo (9 communes de la métropole de Toulouse³², 5 communes du Muretain Agglo³³, 8 communes du Sicoval³⁴ et 3 communes du SITPRT³⁵).

La persistance d'une offre de transports communale au sein du ressort territorial de Tisséo Collectivités enfreint le principe d'exclusivité qu'emporte le transfert de compétences. Les communes ne sont, en effet, plus compétentes pour intervenir en ce domaine, les transports publics urbains de voyageurs relevant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui a lui-même transféré cette compétence à Tisséo Collectivités. Il convient de distinguer entre :

- des navettes communales relevant de services de transports privés, au sens des articles 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée, d'orientation sur les transports intérieurs, dite

²⁹ Début 2018, la CAM n'avait cependant toujours pas procédé au transfert des actifs liés au transfert de compétence.

³⁰ Selon Tisséo Collectivités « grâce au nouveau réseau Tisséo, le territoire du Muretain a bénéficié d'une augmentation substantielle des services avec :

- l'anticipation du Linéo 5 et de son réseau associé : évolution d'itinéraire et d'offre des lignes 50 et 52,
- la création de l'Etoile Muretaine : 8 lignes créées en connexion avec Muret,
- l'évolution du schéma des dessertes internes à Muret : 5 lignes concernées,
- l'évolution de la desserte de Roques : mise en œuvre d'un service de rabattement gare,
- l'évolution de la ligne 117 : desserte des zones d'habitat denses du nord de l'Avenue Douzans ».

³¹ Source : enquête 2016 de Tisséo Collectivités auprès des communes.

³² Balma, Blagnac, Castelnau, Cugnaux, Fenouillet, Fonbeauzard, Launaguet, L'Union, Saint-Orens.

³³ Fonsorbes, Le Fauga, Portet-sur Garonne, Roques sur Garonne, Saint Lys.

³⁴ Auzerville-Tolosane, Ayguesvives, Castanet-Tolosan, Escalquens, Labège, Montgiscard, Montlaur, Ramonville Saint-Agne.

³⁵ Plaisance du Touch, Saint Genies Bellevue, Saint Loup Cammas.

« LOTI » et de l'article 2 du décret n° 87-242 du 7 avril 1987 modifié, dont les dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 3131-1 et R. 3131-2 du code des transports : elles concernent les transports organisés par des collectivités territoriales ou leurs groupements pour des catégories particulières d'administrés, dans le cadre d'activités relevant de leurs compétences propres, à l'exclusion de tout déplacement à caractère touristique ;

- les navettes assimilables à des services de transports publics de voyageurs : Tisséo Collectivités a indiqué en 2011 à la préfecture de la Haute-Garonne que les services communaux de transports publics de voyageurs devraient disparaître. Fin 2013, les services préfectoraux ont été saisis par le SITPR qui demandait la préservation de ces services, au besoin avec l'appui de Tisséo Collectivités.

Début 2016, Tisséo Collectivités a procédé à un recensement des services communaux de voyageurs, et identifié huit communes (hors secteur du Muretain) au sein desquelles avaient été déployés 17 services de transports publics communaux de voyageurs ouverts à tous³⁶.

Les deux-tiers concernaient les lignes internes à la commune de Colomiers dont l'exploitation, assurée par une régie municipale, a pris fin en août 2016 à la faveur de la reprise par Tisséo³⁷, selon des « objectifs, principes d'organisation, itinéraires et niveaux d'offre négociés avec la commune »³⁸. L'inauguration du nouveau réseau le 29 août 2016 s'est traduite, selon Tisséo Collectivités, par la suppression des huit lignes gratuites internes à Colomiers desservies jusqu'alors par la régie communale, le déploiement du réseau structurant (lancement de Linéo 2), la création d'une ligne circulaire (ligne 150 assurant la desserte de la commune), des modifications et « simplification d'itinéraire » (ligne 21) « pour plus de lisibilité ». Le coût d'exploitation supplémentaire pour Tisséo Voyageurs de ce nouveau réseau a été de 774 532 €. Selon Tisséo Collectivités, en dépit de la disparition de la gratuité, cette reconfiguration a été plébiscitée par la population, puisque les lignes déployées sur le territoire de Colomiers ont connu une forte hausse de la fréquentation par rapport aux anciennes lignes de la régie columérine (+ 31 % pour Linéo 2 avec 11 000 validations par jour, + 12 % pour la ligne 21 avec 2 600 validations par jour, + 765 % pour la ligne 32 avec 650 validations par jour, + 84 % pour la ligne 55 avec 650 validations par jour).

S'agissant de Blagnac, la mise en service du tramway en fin d'année 2010 a été accompagnée d'une restructuration de l'offre de la commune :

- suppression des trois lignes internes produites par la régie de transport blagnacaise en fin d'année 2010 ;
- adaptation des lignes Tisséo des communes de Beauzelle, Aussonne, Cornebarrieu et Seilh (lignes 71-17-30) ;
- mise en service de deux transports à la demande (TAD) zonaux ;
- modifications des deux lignes urbaines reliant Blagnac à Toulouse (lignes 70 - 66) ;
- création d'une ligne reliant le centre de Blagnac à l'aéroport (ligne 25).

³⁶ Ont été considérés comme du « service privé » : les services scolaires spécifiques internes à une commune (primaires ou collèges), les services nécessitant une inscription en mairie, les services organisés par les CCAS, les TAD venant et ramenant à domicile, les services requérant un lieu de résidence précis...

³⁷ Tisséo Collectivités précise : « initiée en 2014, la démarche d'intégration des navettes columérines au réseau Tisséo a fait l'objet de plusieurs étapes : une première étape de concertation avec la commune fin 2014 et début 2015 a permis de définir les modalités de transfert des personnels et charges du réseau municipal à Tisséo. Ensuite, un diagnostic a permis de préciser les besoins du territoire et le fonctionnement des services disponibles durant l'année 2015. Enfin, la validation des nouvelles offres a clôturé l'année et a permis de programmer le déploiement du nouveau réseau concomitamment à l'arrivée de Linéo 2 sur le territoire ».

³⁸ Réponse de Tisséo Collectivités.

Considérant cependant que le dispositif de transport mis en place par Tisséo ne couvrait pas certains quartiers (Layrac, Savoie et Les Prés), n'assurait pas la desserte de proximité pour les personnes âgées et ne proposait pas de transport de nuit, la commune de Blagnac a organisé deux services de type « privés » et un service ouvert à tous³⁹.

S'agissant des autres navettes communales, elles couvriraient, selon Tisséo Collectivités, des secteurs éloignés des axes principaux de desserte, dont la voirie serait peu praticable par des bus standards. Il s'agirait pour l'essentiel d'une offre inter-quartiers ou en rabattement sur les lignes de bus Tisséo. Leur organisation est souvent mutualisée avec d'autres services de la commune ou sous traitée car l'offre de service est ponctuelle sur des périodes de la journée ou de l'année. Selon Tisséo Collectivités, « les communes qui proposent un service de navettes l'utilisent comme un "plus" dans leur politique de la ville et souhaitent gérer l'image qu'elles véhiculent (logo de la ville - pelliculage) ».

En pratique, la reprise des réseaux communaux par Tisséo Collectivités s'est faite au prix d'une restructuration visant à optimiser les dessertes infra-communales et transversales (d'une commune périphérique à l'autre) avec, parallèlement, un renforcement des lignes dites structurantes ou susceptibles de véhiculer les navetteurs (du lieu de domicile au lieu travail), qui sont majoritairement des lignes reliant les bassins d'emplois toulousains aux communes de la périphérie. Les communes souhaitant continuer à bénéficier d'une desserte infra-communale plus dense, plus fréquente ou gratuite, ont maintenu leurs services internes, alors même qu'elles ne sont plus compétentes en matière de transports urbains.

2.4. Le comité syndical

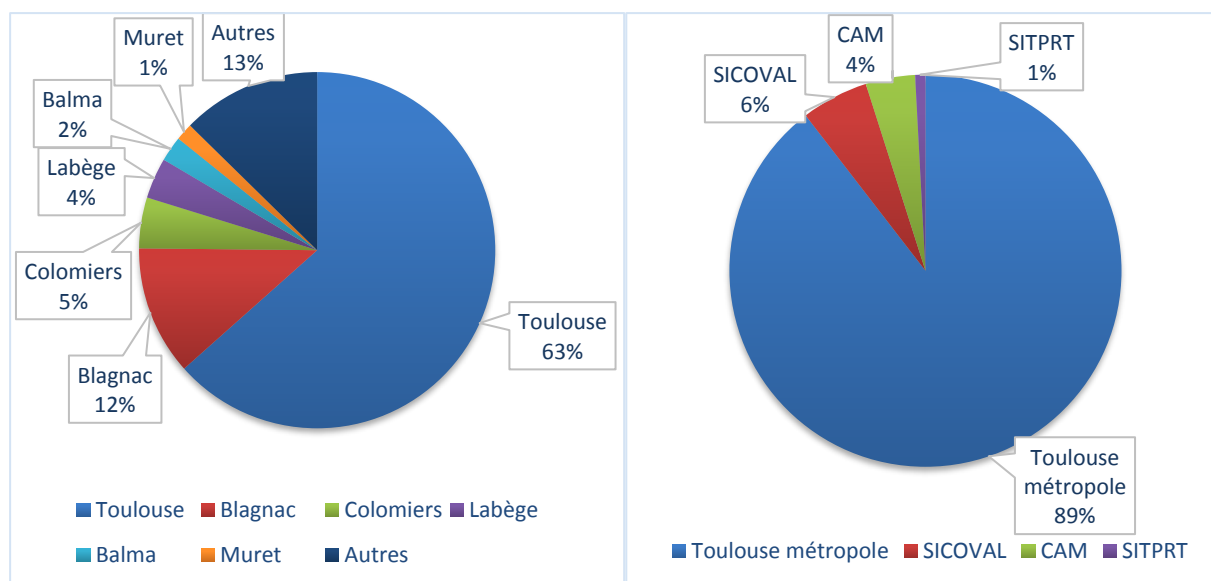
Tisséo Collectivités est administré par un comité syndical qui se prononce sur les orientations stratégiques présentées lors de séances qui ont lieu en moyenne toutes les six semaines. Le comité syndical compte 20 membres représentant les 4 intercommunalités membres :

- 14 élus pour Toulouse Métropole (dont, sous la mandature actuelle, le maire de Toulouse et 7 de ses adjoints) ;
- 2 élus pour la communauté d'agglomération du Sicoval ;
- 2 élus pour le SITPRT ;
- 2 élus pour Muretain Agglo.

L'importance de la représentation de la métropole de Toulouse se justifie par celle de sa contribution (100 M€ sur les 102,8 M€ de contribution des membres, soit 97 %) et par le fait que 89 % du total du versement transport est assuré par les entreprises implantées sur le territoire de la métropole de Toulouse.

³⁹ Un transport à la demande nécessitant une inscription en mairie (critères de lieu de résidence et/ou d'âge) ; une navette nocturne nécessitant une inscription en mairie (critère d'âge minimum et de résidence) ; une navette de centre-ville ouverte à tous s'apparentant à la navette électrique du centre-ville de Toulouse.

graphique 1 : Provenance du versement transport par commune et par EPCI



Source : CRC

À l'origine, les statuts prévoyaient, en termes de participation financière et de représentation, une parité entre le département de la Haute-Garonne et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT). Chacun apportait 48,11 % des financements de fonctionnement.

Après l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2005 sur la sécurité des transports, le Département de la Haute-Garonne « constatant qu'il ne pouvait plus avoir prise sur les priorités dans la politique des transports urbains, a fait le choix de se retirer du conseil syndical afin de pouvoir peser sur les projets qu'il souhaitait soutenir en faveur de la mobilité des communes périurbaines et de l'intermodalité »⁴⁰.

Après le départ du département en 2007, la CAGT et les deux autres intercommunalités (Sicoval et SITPRT) ont figé leur niveau de participation. Des contributions supplémentaires se sont donc avérées nécessaires. Le précédent rapport de la chambre avait relevé que « l'unanimité requise pour mettre en place celles-ci n'a pu être trouvée, l'opposition de l'une des collectivités à cette nouvelle contribution étant en fait une façon d'exprimer son désaccord sur les projets d'extension du réseau ». Afin d'assurer la continuité de Tisséo Collectivités, la CAGT, devenue la communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT), a décidé, seule, de doubler sa contribution qui est passée de 39,7 M€ à 80 M€ sur un total de 82,8 M€ en 2009. Depuis lors, chaque année Toulouse Métropole abonde le budget d'une contribution supplémentaire sans que, jusqu'en 2013, les statuts de Tisséo Collectivités fassent obligation de solliciter une délibération des assemblées délibérantes des EPCI concernés⁴¹.

Par arrêté du 30 septembre 2013, le préfet a approuvé les nouveaux statuts de Tisséo Collectivités et notamment les conditions relatives aux conditions d'approbation des contributions

⁴⁰ Source : réponse à la chambre du président du conseil départemental de la Haute-Garonne, 21 juin 2018.

⁴¹ Par courrier du 22 avril 2013, le préfet de la Haute-Garonne a mis en demeure Tisséo Collectivités de procéder à la modification de ses statuts de manière à les mettre en conformité avec des articles L. 5711-1 et suivants du CGCT. Par délibération du 30 mai 2013, Tisséo Collectivités a donc modifié les règles de majorité et modalités d'approbation pour les contributions supplémentaires et pour la modification des statuts. Toute contribution supplémentaire d'une collectivité doit, depuis lors, « faire l'objet de délibérations concordantes du comité syndical du SMTC et de l'organe délibérant de cette collectivité » alors que jusque-là les statuts ne prévoyaient qu'« une délibération expresse du SMTC adoptée à l'unanimité des votants ».

supplémentaires et aux conditions de modification statutaire. La disparition de la condition d'unanimité devrait fortement réduire le risque de blocage.

tableau 2 : Contribution des membres de Tisséo Collectivités

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol° en %
Toulouse Métropole	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	101 600 000	1,6
<i>Contrib. statutaire</i>	37 757 331	39 059 959	40 407 528	41 801 588	43 243 743	44 735 652	18,5
<i>complément</i>	62 242 669	60 940 041	59 592 473	58 198 413	56 756 258	56 864 349	- 8,6
SITPRT	679 570	703 015	727 269	752 359	778 315	546 149	- 19,6
Sicoval	994 382	1 028 688	1 064 178	1 100 893	1 138 874	1 178 165	18,5
CA Muretain	325 000	650 000	672 425	695 624	719 623	1 003 468	208,8
Total général	101 998 952	102 381 703	102 463 872	102 548 876	102 636 812	104 327 782	2,3

Source : Tisséo Collectivités, retraitement CRC

Sans être membre du syndicat, le département a fait le choix de continuer à participer au financement des projets d'infrastructures inscrits au PDU, conformément à une convention signée le 4 avril 2011 avec Tisséo Collectivités qui prévoyait un montant de subventions d'équipement de 32 M€ de 2011 à 2014, soit le montant de sa participation antérieure. Cette convention a été amendée à deux reprises, notamment pour intégrer le financement du projet de prolongement de la ligne B. Cet engagement du département, renouvelé dans le cadre du projet mobilités 2020-2025-2030, permet à Tisséo Collectivités de sécuriser partiellement son socle financier et de disposer d'une certaine visibilité sur sa capacité à financer les investissements dans le cadre du PDU. Cette visibilité financière accrue s'est cependant faite au prix d'une moindre contribution financière du département puisque, sur la période sous revue, les montants versés s'inscrivent tendanciellement en baisse par rapport à ceux versés sur la période précédente : sur les cinq exercices de 2012 à 2016, le département a versé 47,6 M€⁴² de subventions d'équipement à Tisséo Collectivités contre 99 M€ sur les trois exercices 2007 à 2009⁴³. Le département de la Haute-Garonne précise en réponse à la chambre que « les appels de fonds transmis par Tisséo Collectivités de 2012 jusqu'à aujourd'hui [2018] n'ont jamais permis d'atteindre ce plafond [autorisation de programme de 128 M€ avec un plafond de 32 M€ par an] du fait des délais de réalisation des projets. Les montants promis sur quatre ans ont ainsi été étalés sur plusieurs années ».

Compte tenu des équilibres financiers et institutionnels de Tisséo Collectivités, l'avenir des projets de mobilité à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine dépend, d'une part, de la capacité du comité syndical à dégager un consensus entre ses membres en dépit d'intérêts parfois divergents et, d'autre part, de la capacité de la métropole de Toulouse à maintenir une contribution financière élevée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Tisséo Collectivités regroupe quatre intercommunalités représentant à ce jour 108 communes. L'existence d'une autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) puis des mobilités (AOM), fédérant un nombre important d'EPCI et couvrant un large ressort, permet à Tisséo Collectivités d'appréhender les problématiques de mobilité à l'échelle de l'aire urbaine et

⁴² 3,83 M€ en 2012, 18,19 M€ en 2013, 17,54 M€ en 2014, 5,62 M€ en 2015, 2,42 M€ en 2016.

⁴³ Le département de la Haute-Garonne, après son retrait du Tisséo Collectivités et l'arrêt du versement de sa contribution statutaire, a apporté des aides ponctuelles à certaines opérations d'investissement, pour des montants de 38 M€ en 2007, 27 M€ en 2008 et 34 M€ en 2009. Ces aides ont concerné essentiellement la ligne B et la ligne E. Le département a par ailleurs financé certaines études relatives au prolongement de la ligne B vers Labège.

non de la seule métropole de Toulouse, ce qui est pertinent au regard l'étalement urbain de la grande agglomération toulousaine et à sa forte croissance. Ce choix complique toutefois les prises de décision, compte tenu des intérêts parfois divergents des membres du syndicat.

L'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2005 sur la sécurité des transports, a entraîné la sortie du département de la Haute-Garonne de Tisséo Collectivités en 2007. Depuis lors, les projets portés par Tisséo Collectivités sont conditionnés aux financements de la métropole de Toulouse. La chambre observe que le syndicat a méconnu les évolutions successives du périmètre des transports urbains (puis de son ressort territorial depuis l'adoption de la loi NOTRÉ) afin de continuer à percevoir le versement transport sur le territoire de communes qui, en droit, ne faisaient plus partie de son ressort. Le montant du versement transport indûment prélevé entre 2012 et 2017 s'élève à 11,2 M€. La mise en cohérence du ressort territorial de l'AOM, du périmètre de prélèvement du versement transport et du périmètre de desserte effective par le réseau de transport de Tisséo Collectivités est en voie d'achèvement en 2018, avec la reprise par le réseau Tisséo du réseau du murétain (TAMtam), de la régie de transports columérine et la réduction progressive des dessertes communales, même si plusieurs persistent en méconnaissance du principe d'exclusivité.

Si la compétence mobilité inclut, en plus des transports en commun, les modes doux, le réseau viaire et le stationnement, son exercice est dispersé en raison de degrés d'intégration différents selon les EPCI, et de l'intervention sur le même ressort territorial de diverses autorités organisatrices, dont la région Occitanie et le département de la Haute-Garonne, obéissant à des logiques propres.

En réponse à cette dispersion, Tisséo Collectivités a décidé de réunir trimestriellement, depuis 2016, un conseil des exécutifs rassemblant les décideurs dans le domaine de la mobilité, et de proposer la création d'une autorité coordinatrice des mobilités douces. De telles initiatives doivent être poursuivies et renforcées.

3. LES RELATIONS AVEC LES EXPLOITANTS DU RÉSEAU

3.1. Les relations contractuelles avec Tisséo Voyageurs

Le mode d'exploitation du service des transports urbains toulousains a évolué pour passer :

- d'une délégation – confiée d'abord à une SEM (la SEMVAT) puis en 2005 à une entreprise privée ;
- à une gestion directe assurée dans un premier temps par une régie à simple autonomie financière, devenue établissement public industriel et commercial (EPIC) en 2010.

3.1.1. Un contrat de service public assimilé à un contrat de prestations intégrées dit « in house »

Un contrat de service public règle les relations juridiques, administratives et financières entre l'autorité organisatrice (Tisséo Collectivités) et l'EPIC (Tisséo Voyageurs).

Ce contrat, approuvé par délibération de Tisséo Collectivités le 29 mars 2010, a été passé avec l'EPIC sans mise en concurrence préalable. Il a été fait application des dispositions du règlement européen n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de

voyageurs qui prévoit la passation d'un « contrat de service public entre l'autorité compétente et l'opérateur de son choix, dès lors que l'autorité compétente confie à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation [...] en contrepartie de la réalisation d'obligation de service public », et dispose que l'autorité organisatrice peut procéder à l'attribution directe du contrat « à une entité juridiquement distincte sur laquelle [elle] exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ».

Tisséo Collectivités a estimé que l'EPIC pouvait être assimilé à un opérateur interne au sens du règlement européen précité. En effet, Tisséo Voyageurs a été créée pour les besoins de Tisséo Collectivités qui lui confie la mission d'exploitation du réseau de transports en commun, il effectue l'essentiel de son activité pour le compte de Tisséo Collectivités, qui exerce sur l'EPIC un pouvoir relevant du contrôle analogue au sens du règlement européen n° 1370/2007.

Pendant la période sous revue, deux contrats de services public (CSP) ont été mis en œuvre entre Tisséo Collectivités et Tisséo Voyageurs :

- le CSP 2010-2016 a été signé après la mise en place de l'EPIC. Il tente de définir les rôles respectifs de l'autorité organisatrice et la régie d'exploitation après plusieurs années de fonctionnement intégré. Incomplet⁴⁴ lors de sa signature, il a connu divers avenants qui en ont progressivement fait évoluer la teneur ;
- le CSP 2017-2021 a fait l'objet d'une négociation répondant à la volonté de Tisséo Collectivités de mieux maîtriser la trajectoire d'exploitation de l'EPIC.

3.1.2. Le contrat de service public 2010-2016 : une efficacité limitée

3.1.2.1. Les dispositions du contrat initial

L'attribution directe de la mission d'exploitation du réseau à Tisséo Voyageurs par Tisséo Collectivités le 1^{er} mai 2010 était conditionnée, aux termes du règlement européen du 23 octobre 2007, à la rédaction d'un contrat de service public.

Par ce contrat, signé pour une période initiale de six ans, Tisséo Collectivités a confié à Tisséo Voyageurs l'exploitation du réseau (réseau dit « lourd », services réguliers, services sous-traités et services scolaires) et en détermine l'évolution en votant le plan annuel des services (PAS).

Le CSP rappelle le rôle de Tisséo Collectivités qui, en sa qualité d'autorité organisatrice, définit la politique générale des transports, les orientations et l'organisation des transports publics collectifs urbains à l'intérieur du PTU et fixe les grandes orientations, y compris en matière de qualité de service et de sûreté, la stratégie de développement du réseau et la politique d'investissement. Il assure les relations avec les autres autorités organisatrices de transport dont les lignes et services irriguent son PTU et définit, en concertation avec les autres autorités compétentes, les modalités de mise en œuvre de l'intermodalité à l'intérieur de son PTU.

Tisséo Collectivités, après avoir recueilli les propositions de l'EPIC, décide du niveau de service et du programme d'évolution du réseau, définit la politique tarifaire, fixe la rémunération de Tisséo Voyageurs et réalise les investissements dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissement élaboré avec le concours de Tisséo Voyageurs. Il procède ou fait procéder aux contrôles sur le service afin de s'assurer de sa bonne exécution, de sa conformité par rapport au

⁴⁴ Certaines annexes n'ont pas été rédigées au moment de la validation définitive du contrat : les annexes n°s 5, 8, 9, 13, 14, 16, 19, 24 n'ont pas fait l'objet d'une consolidation officielle.

contrat, de la réalisation des résultats d'exploitation et en rend compte aux collectivités membres et aux usagers. Il valide les orientations générales relatives à la politique d'information, de communication commerciale et de promotion de service présentées par Tisséo Voyageurs, assume la responsabilité de la communication institutionnelle et assure les publications annuelles obligatoires⁴⁵.

Tisséo Voyageurs est, pour sa part, chargé de l'exploitation et de la gestion du réseau. À ce titre, il assure la production de l'offre de service (selon une offre kilométrique définie contractuellement) et est autorisé à sous-traiter une partie de ses missions. Il assure la gestion du personnel, prend en charge l'assurance et la maintenance des biens, meubles et immeubles, affectés à l'exploitation du réseau et assure la coordination et le contrôle des sous-traitants et de l'ensemble des intervenants associés à l'exploitation du réseau.

Il est responsable du bon fonctionnement du service et se doit d'assurer la continuité du service public. Il assure le conseil de l'AO, en matière de transports publics de personnes, formule des propositions relatives à l'évolution du réseau et à ses modalités d'exploitation puis met en œuvre les décisions adoptées par l'AO en la matière. Il assume les opérations d'information, de communication commerciale et de commercialisation des services de transport public urbain et est à ce titre responsable de la billetterie, de la vente des titres de transport et du contrôle de l'accès au réseau. Il perçoit les recettes au nom et pour le compte de l'AO, et assure la gestion du dispositif d'intégration tarifaire avec les autres opérateurs.

Il est chargé de la tenue de la comptabilité de l'exploitation du réseau (à la fois sous forme prévisionnelle rétrospective) et de l'élaboration de rapports et comptes rendus réguliers à destination de l'AO, sur la gestion commerciale, financière et technique du réseau.

Au titre de ses missions complémentaires, il assure la gestion des espaces publicitaires et des espaces commerciaux situés dans les stations de métro et autres sites mis à disposition.

3.1.2.2. Les avenants successifs au contrat

Entre 2010 et 2016, le contrat a été modifié par cinq avenants successifs qui ont ajusté la rémunération forfaitaire et variable de l'EPIC, contribué à lui transférer la maîtrise d'ouvrage des opérations de maintenance de niveaux 4 et 5 sur les équipements ascenseurs et escaliers mécaniques des stations de métro, en contrepartie d'une prise en charge par Tisséo Collectivités et prolongé l'exécution du contrat de neuf mois afin d'achever la renégociation du nouveau contrat de service public 2017-2021.

⁴⁵ Notamment en vertu de l'article 7 du règlement OSP.

tableau 3 : Avenants au contrat de service public Tisséo Collectivités / Tisséo Voyageurs

	Date du contrat / de l'avenant	Objet
Contrat initial CSP 2010-2016	01/05/2010	
Avenant n°1	21/04/2011	Détermine les bases de la programmation kilométrique et de la rémunération forfaitaire de l'EPIC Fixe les objectifs d'exploitation dont dépend la rémunération variable : - 0,8 M€ à + 1,2 M€ sur 2010-2015 Encadre la rémunération de la régie au titre des missions d'AMO : 5 % des investissements sur la base de 17 M€ / an soit 0,9 M€ (AMO que Tisséo Collectivités confie à l'exploitant pour la réalisation de la maintenance patrimoniale et d'investissements spécifiques) Encadre la sous traitance : limité à 13 % de l'offre total et 20 % de l'offre de surface Précise le plan de contrôle et de fraude
Avenant n°2	06/08/2012	Actualise les objectifs pluriannuels de la rémunération variable Actualise la rémunération forfaitaire (intégration de la communauté d'agglomération du muretain, gestion et développement de l'information multimodale, expérimentation du service de nuit, frais de fonctionnement du dépôt provisoire) Précise la notion d'EPRT et la rémunération d'AMO : mission de conseil et d'études techniques comprises dans la rémunération forfaitaire, AMO sur les projets de Tisséo Collectivités rémunérée 900 k€/an pour un programme entre 15 et 19 M€/an Précise la propriété des données Information multimodale : Tisséo Collectivités confie à l'EPIC l'exploitation et la gestion de l'information multimodale
Avenant n°3	29/01/2015	Confie à l'EPIC en maîtrise d'ouvrage directe une enveloppe de petits investissements et travaux (EPIT – enveloppe prévisionnelle, à l'issue de l'analyse et des arbitrages annuels, modifications possibles en cours d'année, état d'avancement trimestriel et bilan d'exécution) Maintenance : répartition entre Tisséo Collectivités et l'EPIC par référence aux niveaux de normes NF et AFNOR/ niveaux 4 et 5 pour les ascenseurs et les escaliers mécaniques (mission spécifique)
Avenant n°4	03/02/2016	Fixe la rémunération forfaitaire de la régie à 67 475 000 € pour la période du 1 ^{er} janvier au 31 mars 2016 Intégration des missions d'AMO dans la part forfaitaire
Avenant n°5	15/06/2016	Prolonge le contrat jusqu'au 31/12/2016 Fixe le montant de la rémunération forfaitaire de la régie Fixe les modalités de calcul de la rémunération variable et des pénalités applicables Énonce les principes de pilotage

Source : avenants au contrat de service public

Malgré l'élaboration de tableaux de bord de suivi, les dispositions contractuelles se sont avérées peu incitatives, parce que l'intéressement de l'EPIC aux résultats était très limité, compris entre - 800 000 € et + 1 200 000 €, soit moins de 1 % du chiffre d'affaires (dont seulement +/- 240 000 € sur la fréquentation et 400 000 € sur la qualité).

En outre, le contrat initial renvoyait un certain nombre de stipulations contractuelles à une mise au point ultérieure⁴⁶. La répartition des tâches entre Tisséo Collectivités et l'EPIC en matière de gestion patrimoniale, de politique d'investissement et de répartition des tâches de maintenance

⁴⁶ Cela a notamment été le cas pour la programmation pluriannuelle 2011-2015, la politique commerciale et de communication, la répartition de la maintenance, l'enveloppe prévisionnelle de travaux et de renouvellement (EPRT), le programme pluriannuel d'études et d'enquêtes et la politique de sous-traitance.

ont sensiblement évolué dans le temps. Les adaptations successives ont été traitées davantage par négociation que par application de barèmes contractuels et sans perspective pluriannuelle.

tableau 4 : Évolution de la rémunération forfaitaire et variable de Tisséo Voyageurs

	2012	2013	2014	2015	2016	Evol ⁹
Rémunération forfaitaire	207 704 238	221 520 861	233 200 629	241 994 182	242 500 000	16,8%
Rémunération variable	554 069	537 810	0	-246 947	43 612	-92,1%
Total de la rémunération avant rattachement à l'exercice	208 258 307	222 058 671	233 200 629	241 747 235	242 543 612	16,5%
Rattachement des régularisation de rémunération forfaitaire n-1 en charges			-3 738 585	-2 640 028		
Rattachement des régularisation de rémunération variable n-1 en charges			-31 857			
Rattachement des régularisations en recettes n-1	-3 823 285	-4 890 037				
Total de la rémunération de l'EPIC après rattachements à l'exercice	204 435 022	217 168 634	229 430 187	239 107 207	242 543 612	18,6%
Croissance subvention / n-1		6,2%	5,6%	4,2%	1,4%	

Source : CRC à partir des comptes financiers et rapports de gestion de Tisséo Collectivités

tableau 5 : Remboursements à l'EPIC au titre des travaux de maintenance divers

	2012	2013	2014	2015	2016
Remboursements travaux maintenance et divers :	1 458 947	1 582 824	3 051 958	3 811 758	3 322 234
<i>dont - Remboursement de travaux</i>	<i>514 810</i>	<i>545 205</i>	<i>921 972</i>	<i>895 330</i>	<i>153 229</i>
- Assistance	900 000	919 237	926 781	930 553	0
- Ascenseurs et escaliers mécaniques	0	0	1 103 917	1 942 683	3 094 099
- Remboursements de charges	44 137	118 382	99 288	43 191	74 906

Source : CRC à partir des comptes financiers et rapports de gestion de Tisséo Collectivités

En réponse, l'ordonnateur indique partager ce constat tout en précisant que dès 2012 « plusieurs chantiers ont été menés pour optimiser et organiser la gestion du patrimoine et clarifier la répartition des rôles entre l'exploitant et l'autorité organisatrice » et que le nouveau contrat de service public a été négocié sur cette base. Il précise que le montant de la redevance s'est élevé à 243,3 M€ en 2017, soit une augmentation de 1,8 % par rapport à 2015 (et de 0,9 % en moyenne annuelle). Cette évolution marque, selon lui, une « inversion très significative de tendance » rendue possible par la volonté affichée de mettre en place un pilotage de la régie à partir de 2014 avec une « nouvelle méthodologie de travail déployée autour d'une commission *ad hoc*, à savoir la commission du contrat de service public ».

La progression de la subvention d'exploitation versée à l'EPIC est effectivement essentiellement concentrée sur le début de période, et s'est ralentie progressivement (passant de + 6,2 % en 2013 à + 1,4 % en 2016).

3.1.3. Le contrat de service public 2017-2021 : un pilotage plus affirmé

Dès le 5 novembre 2014, Tisséo Collectivités a réaffirmé par délibération son choix de renouveler le contrat avec l'EPIC, afin « d'assurer la mobilité de demain et de pérenniser, tout en assurant sa modernisation permanente, l'outil industriel ». La procédure d'information prescrite par le règlement européen du 23 octobre 2007 a été respectée⁴⁷. Ce nouveau contrat, approuvé par

⁴⁷ « Afin de respecter les règles administratives du règlement européen OSP n° 1370-2007 du 23 octobre 2007, le choix arrêté a conduit à un avis de pré information publié au Journal Officiel de l'Union Européenne, le 16 mai 2015 » (extrait de la délibération du comité syndical 2016.12.21.3.2 d'adoption du CSP 2017-2021).

délibération du 21 décembre 2016, s'inscrit « dans une trajectoire financière pluriannuelle maîtrisée, avec un objectif de recettes et des données de fréquentation réalistes ».

Les négociations ont permis d'obtenir un engagement plus marqué de Tisséo Voyageurs sur la fréquentation du service, de renforcer les engagements d'amélioration de la performance technique, de préciser la répartition des rôles entre Tisséo Collectivités et l'EPIC dans le domaine de la gestion patrimoniale, de détailler les engagements de l'EPIC en termes de qualité du service, de lutte contre la fraude et de maintien de la sûreté du réseau et de définir les paramètres contractuels et financiers.

La programmation sur la période du contrat prévoit la production de 4 millions de kilomètres supplémentaires (soit + 11 %) tous modes confondus⁴⁸ et une évolution de la rémunération forfaitaire de l'EPIC de 5,1 % en euros constants.

tableau 6 : Évolution de la rémunération de la régie, de l'offre commerciale et des recettes d'exploitation prévue par le contrat de service public 2017-2021

millions	2017	2018	2019	2020	2021	Evol°
Rémunération forfaitaire € constants *	242,8	245,8	249,3	254,5	255,2	5,1 %
Recettes de trafic **	73,6	75,9	78,9	84,1	88,3	20,0 %
Recettes annexes	5,7	5,9	6,1	6,3	6,4	12,3 %
D - R (dépenses - recettes)	163,5	164	164,3	164,1	160,5	- 1,8 %
Fréquentation (déplacements)	129	133,2	138,4	147,6	154,9	20,1 %
Kilomètres tous modes	35,4	36,1	37	39,1	39,4	11,3 %

Source : CRC à partir du CSP 2017-2021

*y compris maintenance patrimoniale

**selon la gamme tarifaire 2016

Un premier avenant au contrat de service public 2017-2021, approuvé le 5 juillet 2017, a conservé des hypothèses similaires en termes de rémunération de la régie (+ 5,1 %) et de kilomètres supplémentaires (+ 10,5 %), mais a revu à la baisse les hypothèses de fréquentation (126 millions de déplacements en 2017 contre 129 prévus initialement, et 148,6 millions de déplacements en 2021 contre 154,9 prévus dans le contrat initial). Pour autant, les projections de recettes tarifaires ont été revues à la hausse passant de 76,1 M€ en 2017 à 102,5 M€ en 2021, soit une hausse de 34,7 %, du fait de la mise en place de la gamme tarifaire « solidaire » le 3 juillet 2017.

tableau 7 : Évolution de la rémunération de la régie, de l'offre commerciale et des recettes d'exploitation prévue par le premier avenant au contrat de service public 2017-2021

millions	2017	2018	2019	2020	2021	Evol°
Rémunération forfaitaire € constants *	242,8	245,8	249,3	254,5	255,2	5,1 %
Recettes de trafic **	76,1	82,8	87,4	94,8	102,5	34,7 %
Recettes annexes	5,7	5,9	6,1	6,3	6,4	12,3 %
D - R (dépenses - recettes)	161	157,1	155,8	153,4	146,3	- 9,1 %
Fréquentation (déplacements)	126	127,4	132,4	141,5	148,6	17,9 %
Kilomètres tous modes	35,4	36,1	37	39	39,1	10,5 %

Source : CRC à partir du CSP 2017-2021- avenant n° 1 délibération D2017.07.05.5.1

*y compris maintenance patrimoniale

**selon la gamme tarifaire solidaire 2017

⁴⁸ 24 % métro, 5 % pour le tramway et 71 % bus.

La maîtrise de la rémunération de l'EPIC, concomitante à une progression de l'offre en kilomètres, serait permise par des gains d'efficience.

Tisséo Collectivités indique que « la maîtrise des coûts est garantie par l'analyse partagée des pistes d'amélioration et la mise en place d'un pilotage strict du contrat », articulé autour de « trois comités de suivi regroupant les directions générales des deux entités et assurant le suivi des engagements contractuels sur le volet financier (respect de la trajectoire d'exploitation), attractivité du réseau (pilotage recettes et fréquentation) et patrimoine et investissements (gestion patrimoniale pour optimiser les coûts de maintenance) ». Cette modification substantielle des relations contractuelles entre Tisséo Collectivités et l'EPIC a ainsi eu pour corollaire un renforcement important des compétences et des moyens déployés par Tisséo Collectivités en matière de contrôle de gestion dédié au « pilotage du réseau ».

Tisséo Collectivités précise que les objectifs de l'exercice 2017 ont été atteints, voire dépassés : « les charges d'exploitation 2017 [...] s'établiront à 243,3 M€, soit un gain de 1,4 M€ par rapport à l'objectif de 244,7 M€. Les recettes de trafic ont été de 79,4 M€, soit 3,4 M€ de plus que l'objectif. La fréquentation a été de 129,5 millions de déplacements, soit 3,5 millions de plus que l'objectif ». La chambre relève, toutefois, que le niveau de fréquentation est conforme à ce qui avait été prévu dans le contrat initial 2017-2021 avant qu'il ne soit revu à la baisse à la faveur du premier avenant. Elle souligne en outre que la progression des recettes de trafic est essentiellement due à l'adoption de la nouvelle grille tarifaire.

3.2. La délégation de service public Mobibus

Tisséo Collectivités déploie depuis 2004 un service de desserte de porte à porte destiné aux personnes handicapées. Il constitue, parmi les services analogues des grandes agglomérations, l'un des plus développés tant au niveau de l'offre et de la fréquentation que des caractéristiques qualitatives du service (nombre de jours de fonctionnement, amplitude du service, modalités de réservations).

Par délibération du 8 juin 2009, le comité syndical de Tisséo Collectivités a approuvé le choix de la société TPMR Toulouse comme délégataire du service public pour l'exploitation du service de transport public spécialisé de personnes à mobilité réduite « Mobibus »⁴⁹. Le contrat de délégation du service, étendu à l'ensemble des communes du périmètre des transports urbains, a été conclu pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} juillet 2009.

Par avenant du 24 janvier 2011 (avenant n° 2), Tisséo Collectivités a mis en place trois niveaux de service au sein de la délégation de service public : la desserte porte à porte, la desserte adresse à adresse sans accompagnement jusqu'au domicile et la desserte d'adresse à l'arrêt le plus proche. Depuis lors, et après deux avenants supplémentaires, l'offre de service a été renforcée.

Par convention de délégation de service public du 26 juin 2013, Tisséo Collectivités a de nouveau confié à la même société TPMR, pour une durée de cinq ans et demi, l'exploitation du service spécialisé de porte à porte Mobibus et du service de rabattement « Le Lien », assurant une

⁴⁹ Ce service de transport à la demande est ouvert de plein droit aux personnes présentant un handicap moteur permanent ou temporaire nécessitant l'usage du fauteuil roulant, un handicap visuel donnant droit au bénéfice d'une carte d'invalidité « cécité étoile verte » et, depuis le 1^{er} juillet 2010, aux personnes de plus de 60 ans dépendantes. Les personnes ne pouvant accéder de plein droit au service Mobibus mais présentant un handicap permanent ou temporaire ne leur permettant pas d'utiliser les transports en commun peuvent présenter une demande d'admission au service, soumise à la décision de la commission d'accès après avis d'un médecin experts agréé.

prise en charge sur le trottoir de la voie publique, de l'adresse des usagers à l'arrêt ou station du réseau lourd accessible (métro, tram, bus en site propre) le plus proche et inversement.

Aux termes de cette convention, « la contribution financière est versée par Tisséo SMTC au délégataire en contrepartie des sujétions de service public⁵⁰. Cette contribution financière est fixée à la signature du contrat et fait l'objet d'un ajustement annuel en fonction de critères tels que l'évolution des coûts et la modification de l'offre de référence ».

Le délégataire est chargé de l'encaissement des recettes auprès des usagers, sur la base des tarifs fixés par Tisséo Collectivités. Il reverse l'intégralité des recettes perçues auprès des usagers à Tisséo Collectivités.

La chambre constate que le délégataire ne s'expose à aucun aléa par rapport à la contribution perçue, calculée en fonction du volume de l'offre et indexée sur l'évolution de la fréquentation de sorte qu'elle couvre mécaniquement les coûts d'exploitation, et qu'elle est tendanciellement en hausse sur la période sous revue pour s'établir à 4 914 454 € en 2016⁵¹. De surcroît, la location des véhicules (153 875 € en 2016) et les frais d'expertise médicale sont pris en charge par Tisséo Collectivités. Enfin, les recettes étant versées *in fine* à Tisséo Collectivités, c'est le délégant et non le délégataire qui subit les conséquences financières d'une moindre fréquentation du service. Le seul facteur aléatoire dans la rémunération du délégataire est constitué par le montant de la pénalité ou de l'intéressement, pour des montants marginaux (moins de 1,7 % de la redevance), qui ne sont donc pas susceptibles d'exposer le délégataire à un risque économique.

Dès lors, le contrat liant Tisséo Collectivités à TPMR s'apparente davantage à un marché de prestations qu'à une délégation de service publique telle que définie à l'article 1411-1 du CGCT⁵².

Au-delà de son irrégularité, le dispositif n'encourage pas l'efficacité de l'exploitation de ce réseau dont la fréquentation ne cesse de progresser.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur prend « acte du fait que la convention de délégation de service public actuellement en cours et permettant une augmentation de la contribution de l'autorité organisatrice dès 0,1 % d'augmentation de la fréquentation semble minimiser la prise de risque du délégataire ».

Il précise également que les modifications opérées en 2018 dans le cadre du renouvellement du contrat de délégation de service public pour l'exploitation du service Mobibus (dont la suppression de la clause relative à la modification du volume d'offres par tranche de 4 % qui

⁵⁰ Ces contraintes de service public sont : a) les modalités d'exécution des services de transport spécialisés à la demande des personnes à mobilité réduite (transports à la demande avec réservation) ; b) l'amplitude des services de transports spécialisés à la demande des personnes à mobilité réduite ; c) les tarifications spécifiques applicables respectivement au transport spécialisé des personnes à mobilité réduite Mobibus et au service Le Lien.

⁵¹ À titre d'exemple, l'avenant n° 3 du 9 mai 2016 au contrat de DSP Mobibus 2013-2018, contient, entre autres dispositions, de « régulariser l'impact financier du mouvement social de juin 2015 des employés de la société TPMR sur le montant de la contribution forfaitaire 2015 en fonction des courses non effectuées durant la grève ».

⁵² « Une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service ».

générât une augmentation mécanique de la participation de Tisséo Collectivités), fait aujourd'hui peser davantage de risque sur le délégataire.

Recommandation

2. Revoir en 2018 l'équilibre de la délégation de service public Mobibus de manière à faire supporter au délégataire un risque d'exploitation réel ou, à défaut, passer un marché de prestations. *Partiellement mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mise en œuvre de la politique des transports en commun déterminée par Tisséo Collectivités repose sur deux de ses structures satellites : Tisséo Voyageurs, EPIC a qui est confiée l'exploitation du réseau, et la SMAT (devenue Tisséo Ingénierie) qui réalise en convention de mandat, au nom et pour le compte de Tisséo Collectivités, les infrastructures de transports.

Le contrat de service public par lequel Tisséo Collectivités a confié entre 2010 et 2016 l'exploitation du réseau de transports en commun à l'EPIC n'a pas su empêcher la dérive des coûts d'exploitation. À la faveur de la renégociation du contrat de service public (2017-2021), Tisséo Collectivités a affirmé son souhait d'un renforcement du « pilotage du réseau », ce qui s'est traduit en 2016 par une première amélioration de la trajectoire d'exploitation, accentuée en 2017, grâce notamment à l'adoption d'une nouvelle grille tarifaire.

4. LE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS

4.1. Le plan de déplacements urbains révisé en 2012

4.1.1. L'adoption du PDU de 2012

Toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants doivent disposer d'un plan de déplacements urbains (PDU)⁵³ dont les principes régissent l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement⁵⁴.

⁵³ À l'origine rendu obligatoire par la loi sur l'air de 1996, le plan de déplacements urbains est un des outils, aux côtés des schémas santé environnement, climat air énergie, plan de protection de l'atmosphère, qui doit contribuer, dans ses attendus spécifiques, à l'amélioration de la qualité de l'air.

⁵⁴ Aux termes de l'article L. 1214-1 du code des transports (modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 18), « 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 ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité ».

En sa qualité d'autorité organisatrice, Tisséo Collectivités est responsable de l'élaboration du PDU qui doit répondre aux attendus édictés à l'article L. 1214-2 du code des transports⁵⁵ et doit, aux termes de l'article L. 1214-8 du même code, être évalué tous les cinq ans.

La grande agglomération toulousaine dispose d'un PDU depuis 2001. Le précédent rapport de la chambre avait relevé que sa mise en œuvre s'était « soldée par des effets nuancés par rapport aux objectifs fixés dans le document initial. En effet, de nombreux projets sont encore à l'étude, notamment ceux des lignes de transport collectif en site propre [...]. De plus, la coordination entre les stratégies de développement de l'offre de transport et d'urbanisation s'est avérée insuffisante ».

La révision de ce PDU, amorcée rapidement après son adoption⁵⁶, n'a abouti qu'en 2012, après consultation des personnes publiques associées⁵⁷, concertation publique⁵⁸ et enquête publique ayant donné lieu à un avis défavorable de la commission d'enquête le 27 septembre 2012.

Par délibération du 17 octobre 2012, le comité syndical de Tisséo Collectivités prenant acte de l'avis défavorable de la commission d'enquête publique et intégrant certains amendements résultant de cet avis, a approuvé la révision du PDU.

⁵⁵ « Le plan de déplacements urbains vise à assurer :

1° 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 ;

2° 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, ainsi que des personnes âgées ;

3° 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 et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

4° La diminution du trafic automobile ;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label " autopartage " tel que défini par voie réglementaire ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, en prenant en compte les besoins en surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage ;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables. »

⁵⁶ Les raisons de cette mise en révision rapide, selon l'ordonnateur consistaient à :

- « mettre en compatibilité le PDU à la loi SRU ;

- prendre en compte les recommandations de la commission d'enquête publique ;

- tenir compte de l'élargissement du PTU (de 53 communes à 72 communes entre le début de l'élaboration du PDU et son approbation) ;

- ne pas laisser se creuser l'écart entre la desserte du centre-ville et celle des territoires de la périphérie »,

⁵⁷ La consultation des personnes publiques a donné lieu à 26 avis défavorables, 97 avis favorables et 13 avis contributifs.

⁵⁸ La concertation publique a donné lieu à 32 avis défavorables, 1 avis favorable et 338 avis contributifs.

L'ancien ordonnateur rappelle que ce nouveau PDU était le premier qui, au-delà du périmètre de la métropole, ambitionnait de desservir l'aire urbaine. Ce PDU portait une « nouvelle philosophie de la ville » : jusqu'alors, « avec le choix du métro, les transports en commun étaient conçus pour gêner le moins possible la circulation ». Le PDU 2012 assumait le choix des transports en commun de surface qui, selon l'ancien ordonnateur, présentait le « quadruple avantage » de permettre « le maillage de la métropole, renforcé par des pôles d'échanges multimodaux permettant, pour la première fois, d'assurer le passage d'un mode de déplacement à un autre », de « faire des transports en commun un outil de requalification et de partage de l'espace public, favorisant les usages alternatifs à la voiture ; de permettre une réalisation plus rapide et moins onéreuse que le métro ».

4.1.2. Le bilan du PDU adopté en 2012

S'il n'a formellement été révisé qu'en 2017, le PDU n'a été mis en œuvre que pendant un peu plus d'un an, avant que n'interviennent des changements d'orientation liés à la nouvelle mandature élue en mars 2014. Ses réalisations ont donc été limitées.

4.1.2.1. Les actions lancées dans le cadre du PDU 2012

Le PDU 2012 a permis l'extension du réseau du tramway, les études sur le prolongement de la ligne B, dont la réalisation a finalement été ajournée et sur le doublement de la ligne A du métro (dont les travaux doivent être réalisés en 2017, 2018 et 2019), et a confirmé la nécessité de hiérarchiser le réseau de bus pour le rendre plus performant. Au-delà des transports en commun, ce PDU a permis la mise à trois voies du périphérique, la création de la liaison multimodale sud-est et de l'échangeur de Borderouge ainsi que l'aménagement du Palays.

Tisséo Collectivités indique que ce PDU « a également permis le renforcement de certaines politiques publiques dont :

- la mise en œuvre d'une meilleure cohérence entre la programmation des nouveaux quartiers et leur desserte en transports en commun ;
- la desserte des quartiers prioritaires de la ville par le réseau structurant ;
- l'incitation auprès des entreprises pour élaborer des plans de mobilité ;
- le déploiement de services vélo et d'une complémentarité d'usage entre transports en commun et vélo ;
- le renforcement de l'accessibilité vers les transports en commun pour les personnes à mobilité réduite ;
- le développement des nouvelles mobilités : covoiturage, vélo en libre-service, autopartage ;
- le développement de nouveaux services aux usagers : matériels roulants 100 % accessibles, bornes d'information voyageurs, application mobile Tisséo, tarifs « jeunes » et « Activéo » pour les salariés ;
- une meilleure gestion du stationnement dans les centres-villes avec le plan local de stationnement pour Toulouse et les zones bleues dans les autres communes ;
- l'élaboration d'une charte livraisons partagée avec les entreprises de logistique urbaine ;
- l'amélioration de la qualité du cadre de vie, en ce qui concerne la qualité de l'air, le bruit ».

Toutefois, ces actions inscrites dans le PDU ont été inégalement mises en œuvre.

4.1.2.2. Évaluation du PDU 2012-2016

Afin d'assurer un suivi et une évaluation du PDU, Tisséo Collectivités a mis en place un observatoire, – assuré par l'agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse (aua/T) – dont le rôle, au-delà du suivi des actions programmées, est d'analyser leurs effets afin de mesurer leur pertinence au regard des objectifs du plan, pour se donner les moyens de préparer les phases ultérieures du PDU et susciter si nécessaire des ajustements.

Cet observatoire a ainsi permis de dresser fin 2015 un bilan de la mise en œuvre du PDU 2012 afin d'orienter l'élaboration du projet mobilités 2020-2025-2030 valant révision du PDU.

Chacune des 43 actions du PDU 2012 a fait l'objet d'une fiche de suivi identifiant, pour chaque mesure, son degré de mise en œuvre ainsi que ses effets et leur conformité ou non par rapport au PDU. La publication des premiers indices d'évaluation du PDU 2012 avec le projet mobilités 2020.2025.2030 avait pour objectif d'accompagner la décision politique de poursuivre un plan d'actions engagé et de rectifier si nécessaire certaines orientations.

Cet exercice d'évaluation à trois ans, s'il a servi de diagnostic d'entrée destiné à accompagner la décision politique pour le futur projet mobilités, présente des limites en ce que, comme le souligne l'ordonnateur, « l'évaluation du PDU est, dans les faits, un exercice continu de recueil et d'analyse de données et que les effets produits ne peuvent se mesurer avec efficacité sur une période courte, les projets urbains ou d'infrastructures produisant des effets à moyen et long termes ». Ce constat est d'autant plus vrai que certaines des actions inscrites au PDU ont été arrêtées ou réorientées à la faveur du changement de mandature, ce qui explique leur moindre degré de réalisation. Toutefois, il permet de relever les tendances suivantes :

Les volets du PDU portant sur « l'accompagnement des usagers des transports en commun dans leurs déplacements », « la réponse aux enjeux des déplacements liés au travail » et « le développement de la multimodalité » ont fait l'objet d'une mise en œuvre globalement satisfaisante (sur 10 actions 7 ont été totalement réalisées). S'agissant des déplacements liés au travail, les actions prévues par le PDU 2012 étaient cependant peu nombreuses et les ambitions limitées. L'ordonnateur précise en réponse que le sujet des déplacements domicile-travail n'est « remonté dans les objectifs » qu'à compter de 2014, par le truchement de trois alertes : « une première venant de l'analyse de la nouvelle Enquête Ménage Déplacements de 2013 indiquant la faible utilisation du réseau Tisséo pour ce motif de déplacement et par les actifs, une deuxième dans le cadre des démarches de plans de mobilité des entreprises avec des sollicitations concernant la desserte des zones d'emplois, une troisième à travers l'instruction dans les études de définition de la troisième ligne de métro de données économiques et de déplacements domicile travail ».

Le volet « maîtrise de l'usage de la voiture » n'avait été, à la date du bilan publié en 2016, que partiellement mis en œuvre, avec des réalisations en matière d'autopartage, mais un certain nombre de retards accumulés sur la constitution d'un réseau de maillage de l'agglomération. Tisséo Collectivités justifie pour sa part ce retard par le fait que, « durant la période de révision du PDU, la gouvernance a évolué en matière de gestion de voiries, Toulouse Métropole devenant sur son territoire le gestionnaire unique du réseau routier à l'exclusion du périphérique et des autoroutes ou voies nationales s'y connectant. Le transfert de compétence entre gestionnaires de

réseaux a ainsi impacté le calendrier de réalisation de certains projets, nécessaires au maillage routier de périphérie à périphérie ».

Sur le volet « desserte en transports en commun des territoires », il était notamment relevé que « l'objectif de maillage du territoire par des infrastructures structurantes n'est pas atteint, notamment à l'ouest de l'agglomération qui compte de fortes densités de populations et d'emplois ». Les actions relatives au renforcement et à l'extension du métro (dont le prolongement de la ligne B jusqu'à Labège et le doublement de la ligne A) ont été repoussées dans le temps, et réinterrogées à la lueur des orientations de la nouvelle mandature, avec notamment le projet de troisième ligne de métro - Toulouse Aérospatiale Express). S'agissant du réseau de lignes de bus à haut niveau de service (offre élevée et cadencée) qui, selon le PDU, devait venir compléter les modes lourds du réseau Tisséo et devait « circuler prioritairement sur les principales pénétrantes avec des transports en commun en site propre (TCSP) » projetés à horizon 2015 et 2020, le projet a été revu avec un abandon partiel des TCSP au profit d'aménagements spécifiques sur les tronçons les plus engorgés. Ces lignes de bus structurantes labellisées « Linéo » avaient, en septembre 2016, été déployées sur deux lignes (Linéo 1 et 2). Il convient de relever que le retard pris sur ce volet s'explique par le fait que les actions du PDU 2012 ont été arrêtées par la nouvelle mandature en 2014, qui a souhaité les revoir.

Ce volet comprenait également une action visant à « renforcer la connexion entre les réseaux ferroviaire et urbain » dont les objectifs affichés étaient d'« améliorer la desserte des gares par le réseau urbain et aménager des pôles d'échanges dimensionnés et fonctionnels », « redéfinir en collaboration avec le conseil régional les objectifs d'amélioration de l'offre (cadencement, tram-train, création de haltes...) », « renforcer l'intermodalité en améliorant le stationnement voiture et vélo et en développant des services de mobilité (location de vélo, autopartage, covoiturage) ». Les résultats de cette action sont en retrait par rapport aux objectifs attendus. L'observatoire relevait ainsi que la connexion « réseau ferré - réseau urbain » demeurait faible, que l'offre ferroviaire était en hausse sur les 13 gares desservies, mais que seules quatre gares étaient cadencées à plus de 90 courses/jour et enfin que, malgré les programmes en cours avec la région pour renforcer l'intermodalité « voitures-gare » et « vélo-gare », d'importants problèmes de saturation des parkings en gare demeuraient.

Le volet du PDU visant à « favoriser la pratique de la marche et l'usage du vélo » affichait un bilan relativement dégradé avec trois actions non réalisées et quatre autres seulement amorcées. Tisséo Collectivités reconnaît qu'« en l'absence de cadre de travail et de gouvernance, le plan d'actions ciblant les mobilités actives n'a pu se déployer à la hauteur des objectifs recherchés », mais indique que « les actions en faveur du vélo et de la marche à pied sont enclenchées et les schémas directeurs prévoyant les grandes orientations seront livrés fin 2019 ».

Enfin, le bilan du PDU faisait ressortir les progrès qui restaient à réaliser en matière de cohérence entre projets urbains et desserte en transports en commun. Il était ainsi relevé que, début 2016, « plus de 50 % des projets urbains programmés sont desservis, dont une grande majorité par le réseau structurant ou à plus de 120 courses par jour », mais que « 23 projets non desservis actuellement n'ont pas de desserte programmée à horizon 2020 et ne sont pas en territoire de contrat d'axe (soit près de 6 000 logements à horizon 2020, 22 % du total de logements prévus) ».

La cohérence urbanisme/transport était alors jugée comme « pas totalement aboutie avec un manque de coordination sur certains projets importants » et « de nombreux projets restant à l'écart du réseau de transport en commun programmé ».

L'urbanisation sur les axes supports de TCSP et autour des pôles d'échanges était également jugée insuffisante au regard des objectifs définis dans le PDU qui prévoyait que « les contrats d'axe et de gare doivent être élaborés systématiquement pour chaque projet de transports en commun en site propre ou d'amélioration de la desserte ferrée, en application des prescriptions du SCOT ». Ces contrats, négociés entre l'autorité organisatrice des transports et le territoire pouvant accueillir un projet de transports en commun, « traitent des densités, d'une organisation urbaine favorable au projet de transports en commun, des possibilités d'insertion du transport en commun en site propre, de l'amélioration de son accessibilité et d'une amélioration de l'offre ». Début 2016, 6 contrats avaient été signés, 2 contrats étaient à l'étude et 19 contrats n'étaient pas encore lancés. Par ailleurs, la moitié des contrats d'axe signés n'avaient pas d'infrastructure programmée⁵⁹.

L'observatoire du PDU relevait enfin qu'existaient de « forts enjeux de densification dans des contrats d'axe signés et aux faibles densités actuelles », mais que « les objectifs et ambitions de densification étaient peu chiffrés ».

4.2. Une deuxième révision enclenchée en 2015

4.2.1. L'actualisation des données

La nouvelle mandature a souhaité dès 2014 procéder à la révision du PDU adopté en 2012, afin d'y inscrire les projets structurants inscrits dans le plan de mandat au premier titre desquels figurait la troisième ligne de métro qui était un engagement de campagne de l'actuel maire de Toulouse.

Cette deuxième mise en révision a été décidée par le conseil syndical le 4 février 2015. Elle était justifiée, selon Tisséo Collectivités, par le fait que la révision de 2012 « était fondée sur des données anciennes » et que les données de croissance démographiques de l'Insee et les travaux de révision du SCOT ont fait apparaître la perspective d'une augmentation significative du volume de déplacements pour les 10 à 15 prochaines années.

Tisséo Collectivités indique que « le constat majeur à l'origine de la révision du plan de déplacements urbains est que le réseau de transport public capte une part faible des déplacements domicile-travail : dans l'aire urbaine toulousaine, 8 % de ces déplacements sont réalisés en transport public, au lieu de 11 à 15 % dans les autres grandes aires urbaines ».

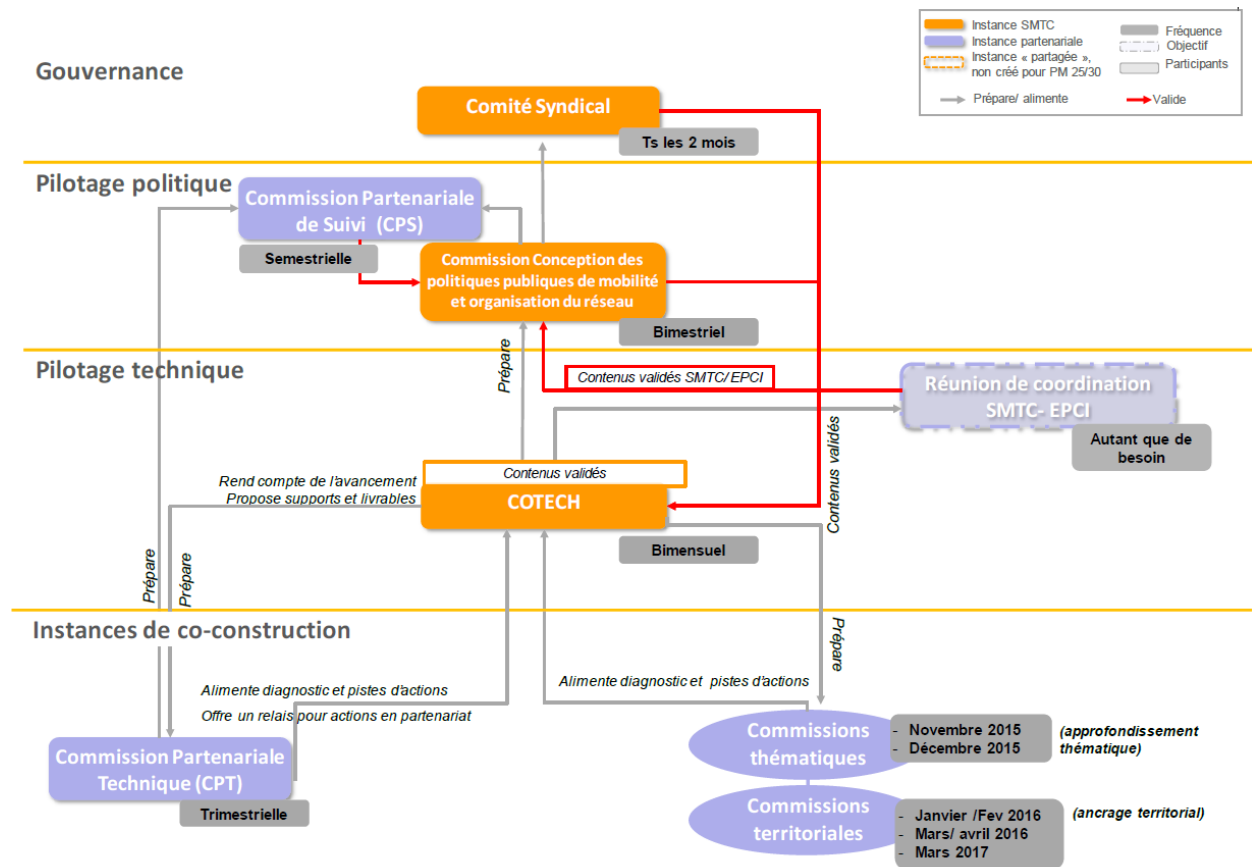
4.2.2. La gouvernance mise en place pour la révision

4.2.2.1. Une large concertation au sein d'un panel de commissions

Pour conduire ce processus de révision, Tisséo Collectivités a mis en place un « dispositif partenarial » reposant sur quatre commissions, en interface avec l'organisation politique et technique interne à Tisséo Collectivités :

⁵⁹ Dont le contrat 24 (Muret) où l'évolution de la desserte n'était pas phasée.

graphique 2



Source : Tisséo Collectivités

Les commissions partenariales techniques (CPT)⁶⁰ et les commissions partenariales de suivi (CPS)⁶¹ avaient pour objectif de présenter les grandes étapes de la procédure et les principaux éléments de contenu de façon pédagogique.

Les commissions thématiques devaient partager le diagnostic, identifier les enjeux, débattre des objectifs et travailler sur le plan d'actions pour chacun des quatre leviers du PDU⁶².

Les commissions territoriales résultent de la volonté de Tisséo Collectivités de se rapprocher des territoires pour élaborer le projet mobilités.

En outre, et dans le but de partager le plus en amont possible le projet avec les citoyens, les associations et les personnes publiques associées, et de récolter leurs contributions, Tisséo Collectivités a décidé de mener une démarche de large concertation et de consultation, avec 270 personnes publiques associées, plus de 1 000 élus en réunions territoriales et plus de 2 000 habitants lors des trois temps de concertation publique et au cours de 80 réunions techniques et partenariales. Cette concertation a été menée en parallèle de l'élaboration du projet, entre septembre 2015 et juin 2016 et s'est poursuivie après entre décembre 2016 et mars 2017.

⁶⁰ En sont membres les représentants techniques des membres de la CPS ainsi que des représentants des chambres consulaires (chambre de commerce et d'industrie de Toulouse, chambre régionale de commerce et d'industrie, chambre de l'agriculture, chambre des métiers et de l'artisanat), des représentants du patronat et des syndicats, Codev, Ceser, SNCF, aéroport de Toulouse-Blagnac, Ademe, Arpe, Carsat, université de Toulouse, Institut de la ville, APUMP.

⁶¹ En sont membres des représentants de l'État, de la région, du département, des collectivités membres de Tisséo Collectivités (Toulouse Métropole, Muretain-Agglomération, Sicoval, SITPRT), de Tisséo Collectivités et du SMEAT.

⁶² Levier report modal transports collectifs et intermodalité ; levier report modal modes actifs et partage de l'espace public ; levier cohérence urbanisme / mobilité ; levier organisation des réseaux.

Le projet mobilités 2020-2025-2030 a été arrêté en comité syndical le 19 octobre 2016.

4.2.2.2. Le débat public relatif à la troisième ligne de métro et la nomination d'un garant du débat public

Le président de Tisséo Collectivités a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP) du projet de troisième ligne de métro le 22 avril 2016. Considérant que ce projet « revêt un caractère national au regard de ses enjeux⁶³ » la CNDP a décidé le 4 mai 2016 d'organiser elle-même un débat public et d'en confier l'animation à une commission particulière (CPDP).

En amont du débat, dès juin 2016, la CPDP a rencontré de nombreux acteurs locaux (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, chambres consulaires et acteurs économiques, universitaires, syndicats, associations, acteurs culturels et sportifs, comités de quartier) afin de mieux appréhender les enjeux et thèmes clés du projet. Tout au long du débat, la commission a diffusé un questionnaire pour connaître la position des citoyens sur le projet de troisième ligne de métro et leurs besoins en termes de mobilité⁶⁴. Les quatre réunions publiques ont rassemblé plus de 1 700 personnes avec une retransmission en direct sur le site internet du débat public. Le bilan de la participation fait état de 3 000 participants aux différents rendez-vous en présentiel, 21 226 visites uniques sur le site internet du débat, 314 questions-réponses, 257 avis et 305 commentaires dans le forum de discussion, 83 points de vue dont 43 cahiers d'acteurs.

Sur proposition du président de la CPDP, la commission a décidé le 26 octobre 2016, l'organisation d'une étude complémentaire à dire d'expert sur les caractéristiques du modèle de trafic utilisé, sur les hypothèses d'augmentation et de répartition géographique de la population et des emplois, et sur la sensibilité des trafics à une variation de ces hypothèses.

Après le débat, le 13 janvier 2017, l'État et la métropole ont signé un pacte à Toulouse, en présence du Premier ministre, pour favoriser les projets de transport en commun, dont la troisième ligne de métro. Les syndicats de salariés et les associations se sont impliqués dans le débat dès son démarrage avec d'importantes contributions de l'Association des usagers des transports de l'agglomération toulousaine et de ses environs (Autate) et du Collectif citoyen en faveur d'une troisième ligne de métro optimisée qui ont largement nourri le débat.

Par décision du 5 avril 2017, la CNDP a désigné un garant « chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, sur le projet de troisième ligne de métro de la grande agglomération toulousaine », en application des dispositions de l'article L. 121-4 du code de l'environnement.

4.2.2.3. La concomitance entre révision du PDU et débat public relatif à la troisième ligne de métro

Tisséo Collectivités a déployé un dispositif de concertation important tant avec les personnes publiques associées qu'avec les usagers.

⁶³ La CNDP a en effet considéré que les impacts de ce projet sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement sont significatifs et que les crédits publics devant être mobilisés sont importants.

⁶⁴ 4 810 questionnaires ont ainsi été remplis.

Toutefois, le fait que, le 19 octobre 2016, Tisséo Collectivités ait arrêté en comité syndical le projet mobilités 2020-2025-2030, dont la troisième ligne de métro est le projet structurant, a été source d'incompréhension dans le débat public relatif à la troisième ligne de métro⁶⁵ qui se déroulait simultanément. C'est le constat de la commission particulière du débat public qui, dans son compte-rendu, au sein de la partie intitulée « un calendrier des concertations difficile à comprendre » indiquait : « le 19 octobre 2016, le SMTC-Tisséo a arrêté le projet de PDU, dont la 3^{ème} ligne est un élément majeur, en ce que cette dernière concentre près de 60 % du budget du nouveau PDU. De nombreux participants au débat ont regretté ce *timing*. Selon eux, arrêter le PDU, qui définit les orientations de l'agglomération en matière de mobilités, avant même que les conclusions du débat public sur le projet de 3^{ème} ligne de métro ne soient connues, risquait d'aboutir à en négliger d'avance les enseignements et les recommandations. [...] Le maître d'ouvrage a en conséquence repoussé au 28 novembre 2016 son adresse aux personnes publiques associées, de sorte que ces dernières aient jusqu'au 28 février 2017 pour rendre leur avis ».

Tisséo Collectivités a souligné que le projet mobilités 2020.2025.2030 était susceptible d'être amendé et d'intégrer les apports du débat public relatif à la troisième ligne de métro jusqu'à son adoption qui a eu lieu le 7 février 2018.

Tisséo Collectivités, en réponse à la chambre, indique que deux démarches menées consécutivement auraient nécessité environ six ans et justifie ce dispositif resserré dans le temps par la volonté « d'optimiser l'articulation des calendriers des différentes procédures et études pour que les solutions de mobilité puissent être mises en œuvre dans un horizon proche ».

4.2.2.4. L'instauration d'un conseil scientifique

Par délibération du 29 mars 2017, et conformément à la recommandation de la CNDP, Tisséo Collectivités a décidé la mise en place d'un conseil scientifique « indépendant, composé d'experts, dont la fonction sera de veiller à la complétude et à la pertinence des études et démarches entreprises par le SMTC ». Cette même délibération précisait que « le conseil scientifique ne constitue pas une instance décisionnelle. Il a vocation à donner son appréciation sur la qualité des études au SMTC, qui rend ensuite les arbitrages nécessaires par les instances habilitées »⁶⁶. Il a été instauré pour « une durée de deux ans et demi à compter du 1^{er} avril 2017 afin de couvrir la période comprise entre la fin du débat public et l'obtention de la déclaration d'utilité publique (DUP) ».

Par délibération du 24 mai 2017, le comité syndical de Tisséo Collectivités a arrêté la composition du conseil scientifique à neuf membres⁶⁷, recrutés pour leur expertise dans les domaines économiques, de l'urbanisme et de l'aménagement, de l'ingénierie technique et financière des projets d'infrastructures de transport. La délibération souligne que « leur

⁶⁵ Cf. [HTtps://metroligne3toulouse.debatpublic.fr/plan-mobilites](https://metroligne3toulouse.debatpublic.fr/plan-mobilites)

⁶⁶ Selon les termes de la délibération D. 2017.03.29.3.2 « ce conseil n'a pas vocation à réaliser lui-même des études. Il aura pour mission : a) de s'assurer que le programme d'études lancées par le SMTC est complet et demander, s'il le juge nécessaire, que des études complémentaires soient réalisées ; b) de veiller que les études ont été correctement menées et demander, au besoin, qu'elles soient reprises ou complétées afin que les choix soient effectués sur la base d'un argumentaire complet et non biaisé. Le conseil scientifique intervient en général sur saisine du SMTC mais, de façon à ce que sa crédibilité et donc son utilité pour le projet soient assurées, il doit pouvoir s'autosaisir de tout point portant sur la complétude et la pertinence des études. En sus de cette mission principale, le conseil peut jouer, à la demande du SMTC, un rôle d'interface avec : a) les parties prenantes financières du projet (Europe, État, région, département...); b) les instances amenées à intervenir dans les procédures (commissariat général à l'investissement, commission d'enquête DUP), et autres procédures, garant désigné par la CNDP, état sur la cohérence de l'ensemble des procédures, y compris en matière d'urbanisme, les conseils de développement ».

⁶⁷ Membres permanents : Patrick Vandevoorde (président), Robert Marconis (aménagement et urbanisme), Jean-Claude Prager (socio-économique), Marc Ivaldi (socio-économique), Émile Quinet (transports, systèmes et mobilités), Guillemette Guilbaud (soutenabilité pour les finances locales), Umberto Pisu (transports, systèmes et mobilités).
Membres associés : Claude Gressier (transports, systèmes et mobilités), Noël de Saint-Pulgent (montage et financement).

compétence et notoriété sont incontestables dans leur domaine d'intervention » et qu'il s'agit d'experts dont « l'indépendance est reconnue et qui ne peuvent être mis en position de conflit d'intérêts avec leurs activités menées par ailleurs ».

Le programme de travail du conseil scientifique tel que défini dans la délibération du 24 mai 2017 s'articule autour de sept axes afférents au projet de troisième ligne de métro :

1. étude de l'alternative d'un itinéraire par le centre-ville ;
2. étude de l'alternative ferroviaire dite « étoile ferroviaire » ;
3. desserte de l'aéroport ;
4. soutenabilité pour les finances locales ;
5. montage contractuel et allotissement ;
6. évaluation socio-économique et bénéfices économiques ;
7. études de trafic et modélisation.

Ce programme n'est pas seulement une déclinaison opérationnelle de la mission initialement confiée au conseil scientifique par la délibération du 29 mars 2017, mais il fait du conseil scientifique un acteur de la chaîne de décision, dont les avis ont vocation à éclairer le processus décisionnel. Ainsi, la délibération du 24 mai 2017 précise que « le point 5 [montage et allotissement] est une donnée d'entrée du mandat SMAT prévu à l'été 2017 », ce qui signifie que le conseil scientifique doit prendre position sur le contenu et les orientations du mandat que Tisséo Collectivités envisage alors de confier à la SMAT, pour que cette dernière construise la troisième ligne de métro « au nom et pour le compte » de Tisséo Collectivités. Si le conseil scientifique n'est pas une instance décisionnelle, il « donne son appréciation au président du SMTC (et, depuis la signature du mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée, au président de Tisséo Ingénierie), Tisséo rendant ensuite les arbitrages nécessaires par ses instances habilitées »⁶⁸.

De mai à décembre 2017, le conseil scientifique a rendu six avis, quatre notes d'étapes, deux notes d'observations portant notamment sur le mandat confié à la SMAT, sur le montage allotissement, sur l'étoile ferroviaire, sur la desserte aéroport, sur le programme TAE et sur l'« assistance à maîtrise d'ouvrage système ».

Le président du conseil scientifique a occupé dans le passé les fonctions de directeur général de MT Développement, société concessionnaire des transports en commun de l'agglomération toulousaine (1988 à 1998), de directeur de la SMAT, Société d'économie mixte du métro de l'agglomération toulousaine (1998 à 2000) et de directeur général de CDC Infrastructure.

Il est depuis 2006 administrateur de la société Egis, groupe international d'ingénierie, de montage de projets et d'exploitation⁶⁹. Cette société est un fournisseur de Tisséo Collectivités et de la SMAT, qui a obtenu des marchés de Tisséo Collectivités entre 2012 et 2016 pour un montant de 605 064 €. Pendant cette même période, Egis s'est vu confier par la SMAT, agissant en qualité de mandataire de Tisséo Collectivités, des études préliminaires et des prestations de maîtrise d'œuvre, pour un montant de 8,3 M€. La chambre observe qu'il ne présentait pas, à sa nomination

⁶⁸ Extrait du rapport d'activité du conseil scientifique 2017, p.1.

⁶⁹ En ingénierie et conseil, il intervient dans les domaines des transports, de la ville, du bâtiment, de l'industrie, de l'eau, de l'environnement et de l'énergie. Dans les domaines routiers et aéroportuaires, son offre s'élargit au développement de projets, à l'investissement en capital, au clé en main d'équipements, à l'exploitation et aux services à la mobilité. Avec 13 800 collaborateurs, dont 8 300 dans l'ingénierie, le groupe a réalisé 1,020 Md€ de chiffre d'affaires géré en 2016. Egis est filiale à 75 % de la Caisse des dépôts et à 25 % par des cadres Partenaires (Iosis Partenaires) et des salariés (FCPE).

en mai 2017, toutes les garanties d'indépendance et de neutralité attendues des membres du conseil scientifique, et en particulier de son président.

Elle souligne en outre qu'après la nomination du président du conseil scientifique, la société Egis s'est portée candidate à plusieurs marchés lancés par la SMAT pour l'élaboration de la troisième ligne de métro, alors même que le contenu de ces marchés avait fait l'objet d'avis du conseil scientifique. Même si celui-ci n'est pas l'instance attributaire des marchés de Tisséo, il s'inscrit en amont du processus de décision en proposant notamment d'amender les critères d'attribution du règlement de la consultation.

Cette situation apparaît porteuse d'un risque de conflit d'intérêts, défini par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » : quand bien même l'ordonnateur et le président de l'instance soutiennent que les missions du conseil scientifique n'interfèrent pas avec la dévolution des études ou travaux à divers prestataires, la chambre souligne que le fait de donner un avis sur un règlement de consultation, ensuite validé par l'ordonnateur, interfère dans le processus de décision d'autant plus fortement que les sociétés spécialisées susceptibles de répondre aux appels d'offres pour la construction d'une ligne de métro sont peu nombreuses, et que les caractéristiques techniques du règlement de consultation sont susceptibles d'orienter le choix de l'attributaire.

4.2.2.5. La création d'un « groupe miroir »

À la demande du garant du débat public, a été constitué un « groupe miroir », devant lequel le conseil scientifique peut soumettre ses conclusions et recueillir les attentes ou remarques des acteurs.

Composé entre autres de représentants de la société civile, du monde institutionnel, des conseils de développement, des entreprises, il permet de poursuivre la dynamique de participation suite au débat public.

4.3. Le projet mobilités élaboré en 2016 et 2017

4.3.1. Des enjeux forts

Le projet mobilités procède, selon Tisséo Collectivités, d'un diagnostic faisant état de trois tendances :

- le fort développement démographique et économique de l'agglomération toulousaine. L'aire urbaine toulousaine, la quatrième de France, constitue aujourd'hui un territoire de plus de 450 communes, dont la population avoisine 1,3 million d'habitants. Au sein de cette aire urbaine, la grande agglomération toulousaine représente 1 million d'habitants avec un gain d'environ 15 000 habitants par an entre 2004 et 2013. Cette croissance la place comme une des plus dynamiques de France. La demande de déplacements quotidiens supplémentaires à l'horizon de dix ans est estimée à 500 000⁷⁰ ;

⁷⁰ Chiffre confirmé par l'expertise complémentaire réalisée à la demande de la commission nationale du débat public.

- l'important étalement urbain : « la recherche de lien entre ville et nature constitue le fondement du modèle urbain toulousain, tel qu'il s'est développé depuis 50 ans. Il a conduit la population à habiter toujours plus loin du centre de l'agglomération provoquant des phénomènes importants d'étalement urbain, peu contraints du fait de l'absence de limites géographiques marquées (topographie favorable, foncier disponible). Le développement de l'aire urbaine toulousaine, qui caractérise les relations domicile-travail entre différentes communes, est révélateur de ces phénomènes d'étalement. L'aire urbaine toulousaine entretient par ailleurs des relations quotidiennes avec des agglomérations de taille moyenne proches (Montauban, Albi, Carcassonne, Auch), formant un système à l'origine de nombreux déplacements ». L'accès aux pôles d'emplois, aux administrations et aux équipements métropolitains toulousains depuis ces agglomérations génère une demande de déplacements importante. On dénombre, à titre d'exemple, 10 000 déplacements domicile/travail quotidiens entre les aires urbaines de Toulouse et Montauban, 3 000 entre celles d'Albi et de Toulouse et 3 000 également entre celles de Foix et de Toulouse^{71, 72}. Ces flux viennent amplifier les mouvements pendulaires qui se concentrent sur l'aire urbaine : plus de 570 000 échanges par jour entre la première couronne de la périphérie et Toulouse et plus de 190 000 échanges par jour entre la première couronne et la périphérie éloignée au sein de l'aire urbaine ;
- la sous-utilisation des transports en commun pour les liaisons domicile-travail du fait notamment d'une mauvaise desserte des bassins d'emploi. Sur la grande agglomération toulousaine, près de 70 000 emplois salariés privés restent non desservis par les modes lourds de transports en commun⁷³ notamment dans une diagonale nord-ouest / sud-est où sont présents les principaux sites du pôle mondial de compétitivité Aerospace Valley⁷⁴.

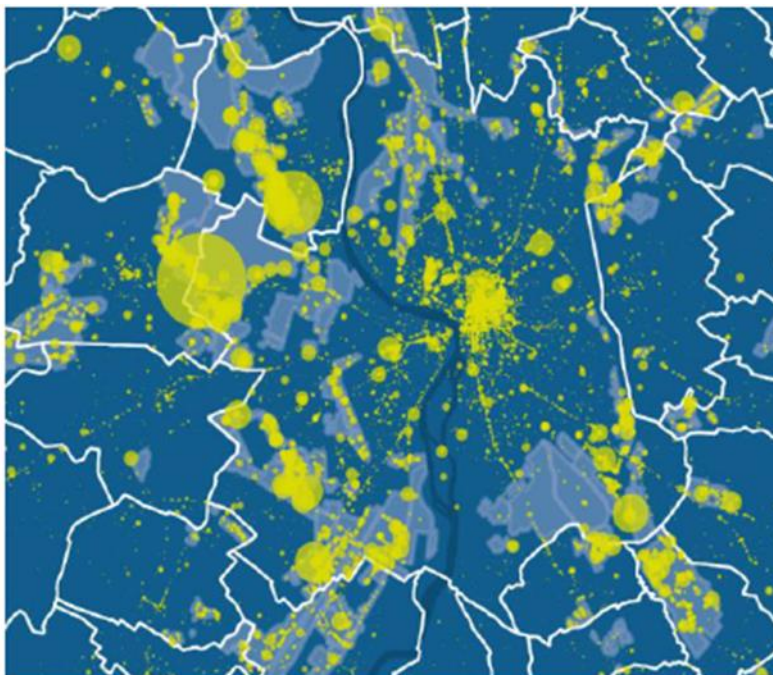
⁷¹ Source : Insee recensement 2013.

⁷² Dossier du maître d'ouvrage versé au débat public relatif à la troisième ligne de métro, p.11.

⁷³ C'est-à-dire qu'ils sont séparés de plus de 600 mètres ou 10 minutes à pied.

⁷⁴ La répartition des emplois sur le territoire est polarisée au sein de pôles d'emplois qui, outre le centre-ville qui concentre les emplois publics, se sont développés en périphérie, le long des principales voies de circulation (rocares, autoroutes). Le centre-ville, le pôle aéronautique nord-ouest, le secteur le long de la rocade Arc en Ciel au sud-ouest et les territoires du sud-est de Montaudran à Labège sont les pôles d'emplois les plus importants. La part des emplois « productifs » est plus importante que dans les autres grandes métropoles françaises. Cette tendance est notamment liée à la forte présence de l'industrie aéronautique organisée autour de grands groupes comme Airbus, Latécoère, ATR, Daher Socota, Safran...

carte 2 : La répartition des bassins d'emploi au sein de la grande agglomération toulousaine



Source : Tisséo Collectivités, projet mobilités

La voiture demeure le principal moyen de transport et la part des transports en commun est demeure faible :

- à l'échelle de l'agglomération toulousaine la part modale des transports en commun est de 13 %, soit un niveau inférieur à celui de Lyon mais supérieur à ceux de Lille, Bordeaux, Marseille, Strasbourg et Nice⁷⁵. Néanmoins, après Bordeaux, Toulouse est l'agglomération qui affiche le taux d'utilisation de la voiture le plus important (60 %) ;

⁷⁵ Source : Enquête Ménages Déplacements, 2013, p.61.

tableau 8 : Parts modales dans les sept plus grandes agglomérations (hors Paris)

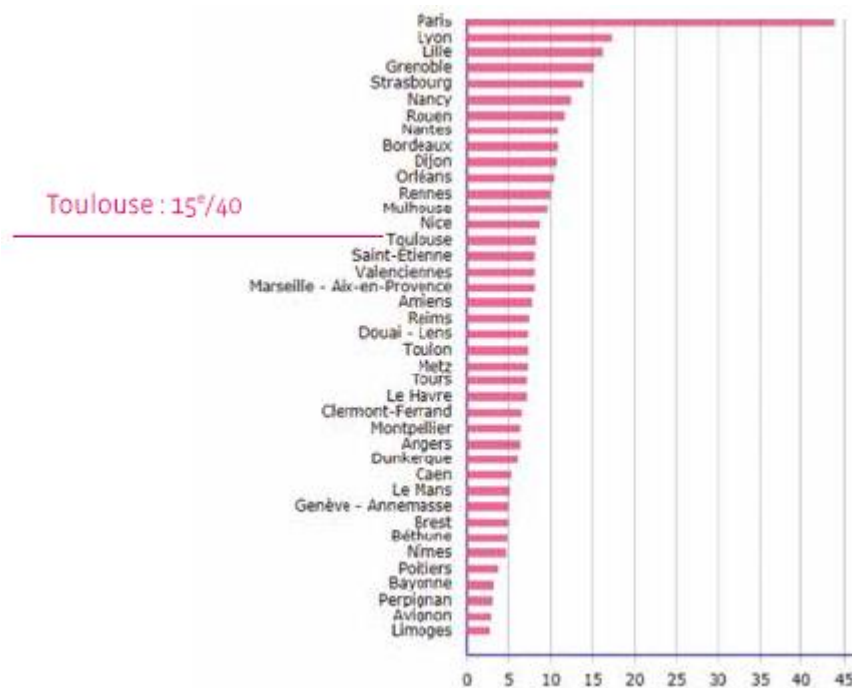
Agglomération	Lille	Lyon	Bordeaux	Strasbourg	Marseille	Nice	Toulouse 179 communes	Toulouse 70 communes
Année d'enquête	2006	2006	2009	2009	2009	2009	2013	2013
Nombre de communes	85	72	96	527	24	97	179	70
Population	1 093 000	1 243 000	881 000	1 057 000	1 177 000	1 052 000	1 071 000	892 000
Réseau TCU :								
- Métro	2 lignes	4 lignes			2 lignes		2 lignes	
- Tramway		2 lignes	3 lignes	5 lignes		1 ligne	1 ligne	
Nombre de voitures par ménage	1,07	1,14	1,33	1,34	1,21	1,15	1,26	1,18
Part des personnes de 18 ans et + possédant un abonnement TC	18 %	25 %	18 %	13 %	21 %	14 %	38 %	43 %
Mobilité individuelle	4,1	3,6	3,9	3,9	3,7	3,4	3,8	3,8
Part modale VP	56 %	49 %	63 %	58 %	50 %	53 %	60 %	56 %
Part modale TC	9 %	15 %	9 %	8 %	11 %	8 %	13 %	15 %
Part modale marche à pied	32 %	33 %	21 %	25 %	34 %	33 %	22 %	24 %
Part modale vélo	2 %	2 %	3 %	6 %	0 %	1 %	2 %	2 %
Part modale deux-roues motorisés	1 %	1 %	1 %	1 %	3 %	4 %	1 %	1 %
Poids des déplacements combinant VP et TC par rapport à l'ensemble des déplacements TC	7 %	6 %	13 %	12 %	10 %	7 %	15 %	-

Source : CERTU, la mobilité urbaine en France, enseignements des années 2000-2010.

Source : Enquête Ménages Déplacements, 2013

- ce constat est accentué lorsque le phénomène est analysé à l'échelle de l'aire urbaine puisque seuls 8 % des déplacements entre les lieux de domicile et de travail sont réalisés en transports en commun, alors que ce taux est supérieur à 11 % à Bordeaux, Nantes, Strasbourg, et supérieur à 15 % à Grenoble, Lille, et Lyon).

graphique 3 : Part de navetteurs qui utilisent les transports en commun dans les 40 plus grandes aires urbaines



Source : Insee, juin 2016 (RGP 2013)

Il en résulte une importante congestion des axes routiers⁷⁶ avec un taux de congestion moyen de 26 % s'élevant à 69 % en heure de pointe en fin d'après-midi, ce qui classe Toulouse à la 6^{ème} place des villes françaises les plus congestionnées. Cette thrombose routière a des conséquences sanitaires et environnementales⁷⁷ qui dégradent la qualité de vie des habitants de l'aire urbaine toulousaine et est susceptible de contrarier son attractivité.

Selon Tisséo Collectivités, « ce constat de la dynamique de l'emploi et de la faiblesse de la part modale sur les trajets domicile-travail a été à la base de la réflexion du PDU »⁷⁸. Tisséo Collectivités précise en réponse à la chambre que plusieurs actions du projet mobilités (dont l'action 32), « renvoient à l'étude partenariale animée par la DREAL associant les principaux partenaires de la mobilité (État, région, département, métropole, Tisséo). Cette réflexion engagée depuis 2016 s'est concrétisée le 3 mai 2018 avec l'engagement de 15 études dont 10 ont pour objectif d'apporter des réponses à la congestion automobile et ont vocation à venir alimenter le volet routier du projet mobilités ».

4.3.2. Les grands axes du projet : promouvoir le report modal et développer des solutions capacitaires pour desservir les principaux bassins d'emploi

En réponse à ces constats et enjeux, Tisséo Collectivités, affiche, dans le projet mobilités, trois objectifs dits « majeurs » :

- « mettre en œuvre une politique de transports en commun plus capacitaires et promouvoir les modes actifs pour faire face au développement des territoires ;
- maîtriser le développement urbain, incluant l'intensification urbaine et la mixité fonctionnelle à proximité des gares et des axes structurants de transports en commun ;
- mettre en œuvre un plan de circulation en optimisant les capacités résiduelles du réseau routier structurant. »

Il y adjoint quatre objectifs complémentaires :

- « améliorer le cadre de vie des habitants et réduire les risques sanitaires liés aux pollutions ;
- desservir les quartiers prioritaires, les zones d'emplois, les équipements structurants métropolitains ;
- satisfaire aux besoins de mobilités, tous modes confondus et pour tous les usagers ;
- s'inscrire en synergie avec les autres plans et programmes traduisant l'engagement des politiques publiques dans les domaines de l'aménagement, du développement durable et des déplacements ».

⁷⁶ En particulier sur la rocade et les axes routiers structurants (A62, A68, A64, A61, A624, A621...).

⁷⁷ « Sur la période 2007-2013, le territoire de l'agglomération toulousaine présente de façon récurrente, à proximité des principaux axes de circulation, des dépassements des valeurs limites annuelles pour la protection de la santé humaine pour le dioxyde d'azote (NO₂) et, suivant les années, des dépassements, à proximité des principaux axes de circulation, des valeurs limites annuelles pour la protection de la santé humaine pour les particules les plus fines de type PM₁₀ » (source : Tisséo Collectivités, projet mobilités). À l'échelle de Toulouse Métropole, 27 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont liés aux transports de personnes et 19 % aux transports de marchandises (source : PCET Toulouse Métropole 2012). Deux types de flux de personnes sont fortement émetteurs de GES (source : EMD 2013) : les déplacements entre secteurs périphériques et Toulouse (17 % des déplacements, 27 % des GES) et les flux d'échange de/vers l'extérieur de l'agglomération (3 % des déplacements, 20 % des GES).

⁷⁸ Extrait du compte rendu du comité syndical du 4 octobre 2017.

Le projet mobilités s’articule en conséquence autour des leviers suivants :

- le report modal : au moyen de connexions accrues au réseau routier, ferroviaire et aux grands équipements de transports que sont la gare et l’aéroport (avec les capacités de stationnement afférentes) ;
- la cohérence urbanisme-mobilités : en favorisant la densification urbaine et en s’assurant que ne se déploient pas de projets urbains sans projet de transport ;
- l’optimisation des réseaux afin de « favoriser un meilleur usage de la route et des stationnements ».

Ces trois volets sont déclinés dans le projet mobilités selon 39 actions selon la répartition suivante :

1/ Report modal : 20 actions

1A : Transports et intermodalité (13 actions)

- faire la 3^{ème} ligne de métro Toulouse Aerospace Express ;
- doubler la capacité de la ligne A du métro ;
- interconnecter la ligne B à TAE ;
- développer le réseau tramway ;
- faire la ceinture sud dont le premier tronçon en téléphérique urbain ;
- organiser l’intermodalité ;
- développer le réseau Linéo ;
- hiérarchiser le réseau bus ;
- adapter le réseau bus aux territoires ;
- renforcer l’accessibilité entre les territoires nord-ouest et nord-est ;
- mettre en place une tarification adaptée aux usagers ;
- renforcer les services à l’usager ;
- préparer l’avenir dans l’organisation de la chaîne de mobilités.

1B : Modes actifs et partage de l’espace public (7 actions)

- mettre en œuvre un schéma directeur cyclable d’agglomération ;
- mettre en œuvre un schéma directeur piétons d’agglomération ;
- élargir le centre-ville de Toulouse ;
- apaiser les circulations dans les faubourgs toulousains et communes de la périphérie ;
- améliorer la multimodalité dans les pôles d’échanges ;
- dynamiser le développement et renforcer l’efficacité des plans de mobilités ;
- préparer l’avenir en favorisant l’innovation en faveur des modes actifs.

2/ Cohérence urbanisme - mobilités : 8 actions

- s’engager sur la cohérence urbanisme / mobilités ;

- mettre en œuvre des pactes urbains sur les territoires déjà desservis ou pour lesquels des projets de desserte en transports en commun sont programmés ;
- traduire les pactes urbains dans les documents d'urbanisme ;
- améliorer l'accessibilité et la desserte des zones économiques ;
- desservir les quartiers prioritaires de Toulouse, Colomiers, Blagnac, Cugnaux, Muret ;
- mettre en œuvre une charte livraisons sur l'agglomération ;
- définir un schéma de localisation des espaces logistiques urbains ;
- préparer l'avenir en innovant entre habitat, logement et mobilités.

3/ Organisation des réseaux routiers et des stationnements : 11 actions

- dynamiser l'usage de la voiture partagée ;
- accompagner et favoriser l'essor de l'électromobilité ;
- mettre en œuvre un schéma directeur des voiries ;
- améliorer les liaisons routières transversales ;
- développer une stratégie globale de stationnement ;
- accentuer le report modal en amont des zones de congestion ;
- réduire les nuisances sonores et atmosphériques générées par les infrastructures de transport routier ;
- diminuer les accidents de la route ;
- structurer les réseaux dédiés aux transports de marchandises ;
- anticiper l'instauration de mesures complémentaires permettant de réduire les émissions liées au trafic routier ;
- préparer l'avenir en innovant pour dynamiser l'accessibilité.

En pratique, ces 39 actions sont d'inégale importance et l'essentiel du projet mobilités est concentré sur le « plan métro » auquel est consacré 71 % du montant du projet mobilités pour la part relevant de Tisséo Collectivités⁷⁹.

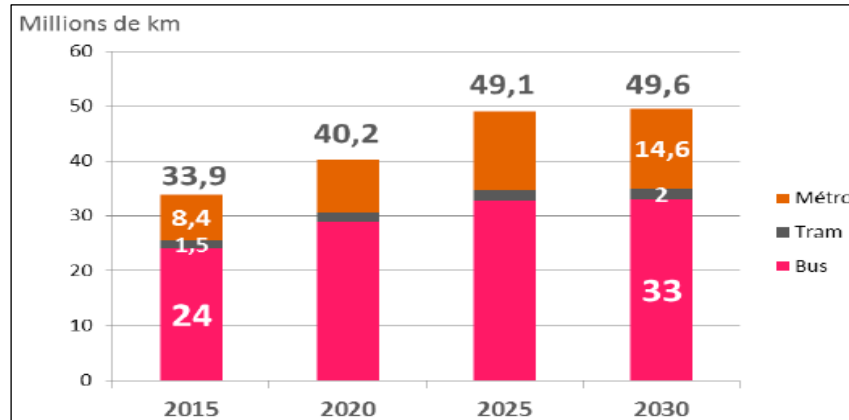
4.3.3. Les effets attendus du projet mobilités

Le projet mobilités affiche des attendus ambitieux avec « un maillage par le réseau de transports en commun structurant des territoires de la grande agglomération toulousaine permettant à l'horizon 2025 de desservir de 5 heures du matin à minuit (via 3 lignes de métro, 2 lignes de tramway, 13 lignes Linéo, 10 points de connexion avec le réseau ferroviaire) 52 % des

⁷⁹ La part du PDU qui relève de Tisséo Collectivités représente un montant de 3,86 M€ dont 2,33 M€ (soit 60 %) consacrés à la troisième ligne de métro ; montant auquel viennent notamment s'ajouter le doublement capacitaire de la ligne A du métro (182 M€) et la connexion entre la ligne B du métro et la troisième ligne (180 M€). Le « plan métro » du PDU s'élève ainsi à 2,742 M€ soit 71 % du PDU à la charge de Tisséo Collectivités. Au réseau de surface (tramway, bus, et parc relais) est consacré un montant de 430,4 M€ d'ici à 2030, soit 11 % du PDU relevant de Tisséo Collectivités. Les 18 % restants du PDU relevant de Tisséo Collectivités (690,9 M€) sont consacrés aux investissements patrimoniaux de Tisséo Collectivités (renouvellement de matériels).

habitants et 65 % des emplois ». Il affiche une offre de transports en croissance prévisionnelle de 15,7 millions de km annuels d'ici à 2030 soit une progression de 33 % par rapport à 2015.

graphique 4 : Évolution prévisionnelle de l'offre de transport en commun (en millions de km)



Source : projet mobilités amendé en date du 7 février 2018

La part modale du métro passerait de 23 % en 2017 à 29 % en 2030 tandis que sur la même période celle du tram serait ramenée de 5 % à 4 % et celle du bus de 72 % à 67 %.

À l'horizon 2030, Tisséo Collectivités ambitionne, grâce à la troisième ligne de métro, de desservir 60 % des habitants par un système lourd de transports, contre 30 % en 2018, et de desservir 71 % des emplois.

Les ambitions sont à mettre en regard des choix opérés et des mesures concrètes en découlant qui sont exposés ci-après.

4.3.4. La troisième ligne de métro, cœur du projet mobilités

La troisième ligne de métro constitue « le cœur de la stratégie du projet mobilités ».

Tisséo Collectivités justifie le choix du métro par :

- la nécessité de retenir un mode de déplacement capacitaire⁸⁰ afin d'absorber une part significative des 500 000 déplacements supplémentaires attendus ; le projet de 3^{ème} ligne de métro permettrait, selon Tisséo Collectivités, de prendre en charge près de 200 000 déplacements ;
- la volonté d'offrir des temps de parcours performants permettant une desserte rapide des principaux bassins d'emplois, de manière à renforcer leur accessibilité et leur attractivité.

Ces deux raisons justifient, selon Tisséo Collectivités, la solution du métro plutôt que celle du tramway jugée moins capacitaire et moins performante en termes de temps de parcours.

La solution métro est cependant onéreuse à la construction et va mobiliser, selon les dernières estimations de Tisséo Collectivités, 2,33 Md€ pour la seule troisième ligne, soit 60 % du montant total du projet mobilités 2020-2025-2030 relevant de Tisséo Collectivités. Le coût

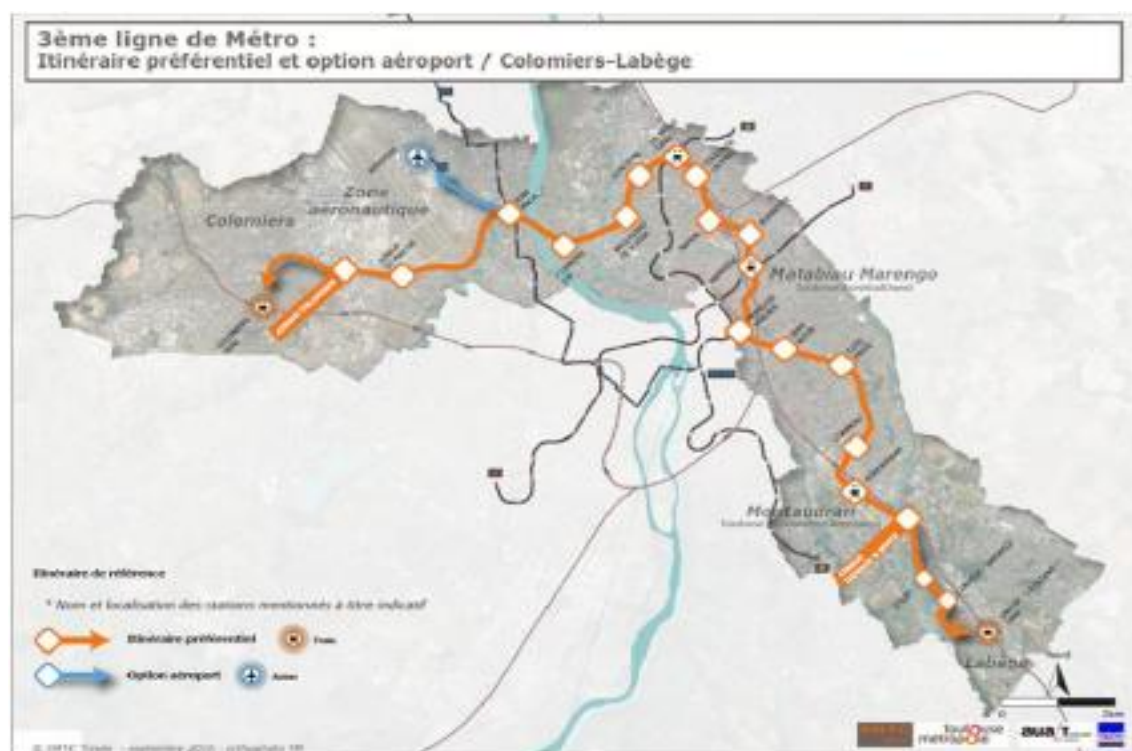
⁸⁰ De ce point de vue, le métro s'avère être une des modes de transport les plus capacitaires avec le tramway. Ainsi pour transporter les 200 personnes que contient en moyenne un métro, il faut compter 3 bus ou 177 voitures. La fréquence plus élevée du métro par rapport au tramway lui confère un avantage comparatif.

d'exploitation serait, pour le métro automatique, cinq fois inférieur à celui du tramway. En 2016, l'écart de coût global (investissement et exploitation) par validation est de 2,2 entre les coûts totaux par ticket validé du métro (1,57 €⁸¹) et ceux du tramway (3,47 €), eux-mêmes inférieurs à ceux du bus (3,60 €). Rapportés au kilomètre commercial, les coûts totaux apparaissent selon une hiérarchie différente, le bus étant alors le moyen le moins onéreux (9,01 €, contre 20,07 € pour le métro et 22,2 € pour le tramway).

4.3.4.1. Le tracé : la desserte des principaux bassins d'emploi et des nœuds d'interconnexion

Le projet d'une ligne de métro ayant vocation à relier le pôle aéronautique du nord-ouest (Airbus Colomiers et Saint Martin) au pôle aérospatial du sud-est en passant par la gare Matabiau a constitué « le corridor d'étude » au sein duquel quatre « fuseaux » ont été définis et étudiés (cf. annexe 5 p.123) avant d'aboutir à la définition d'un « itinéraire préférentiel ».

carte 3 : L'itinéraire préférentiel de la troisième ligne de métro retenu par le projet mobilités



Source : Tisséo Collectivités, projet mobilités.

Le tracé initial a été étendu de Colomiers Gare, à l'ouest, à Labège au sud-ouest selon un itinéraire de 27 kilomètres desservant 20 stations avec une vitesse d'exploitation moyenne de 40 km/h. Le projet mobilités prévoit que cette troisième ligne soit reliée à la ligne B du métro, via un raccordement (connexion ligne B dite « CLB ») entre la station INPT de la troisième ligne et Ramonville, terminus de la ligne B. Cette connexion de la ligne B à Labège via le raccordement à la troisième ligne vient donc se substituer à l'ancien projet de prolongement de la ligne B (dit projet « PLB ») vers Labège. Ce projet « PLB » avait fait l'objet de négociations entre le Sicoval et Tisséo Collectivités depuis une quinzaine d'années et de 15,2 M€ d'études (auxquels s'ajoutent

⁸¹ Source : Tisséo Collectivités, chiffres clés 2016.

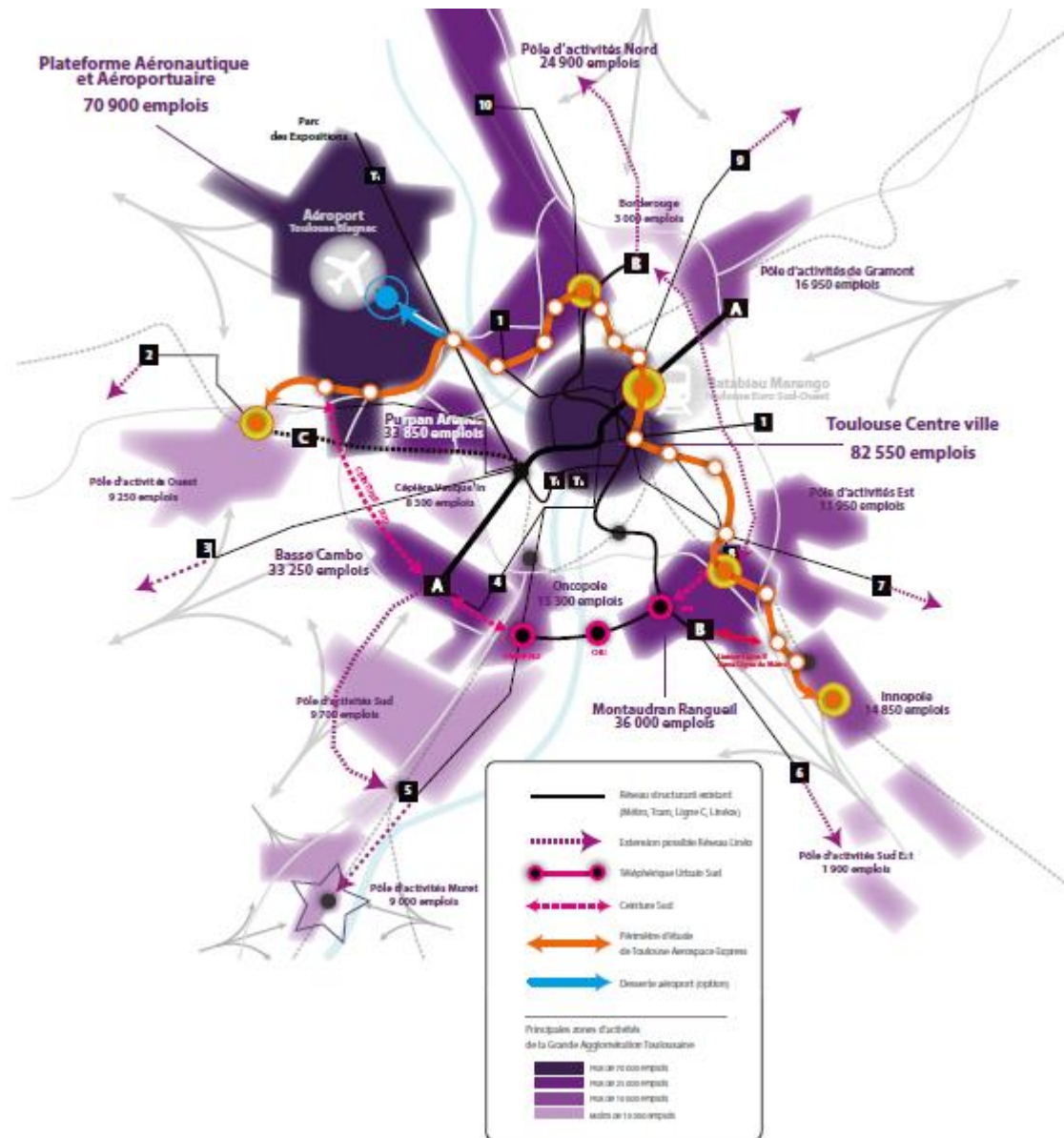
plus de 4,18 M€ de rémunération du maître d'ouvrage délégué). Un total de 19,4 M€ a donc été dépensé pour ce projet finalement abandonné⁸².

Ce tracé permet, selon Tisséo Collectivités, la desserte d'importants bassins d'emplois : la plateforme aéronautique et aéroportuaire au nord-ouest (70 900 emplois), le pôle d'activité nord (24 900 emplois), Innopôle au sud-est (14 850 emplois) et assure une connexion avec la desserte du centre-ville (82 550 emplois) et le bassin de Montaudran-Rangueil (36 000 emplois) et l'extrémité du pôle d'activité ouest (9 250 emplois).

Tisséo Collectivités a fait le choix de « conforter la desserte des zones d'emplois aéronautiques et spatiales ou à haute valeur ajoutée, regroupant plus de 58 000 emplois non desservis à ce jour par le réseau structurant de transports en commun » (extrait du projet mobilités, p.46). L'enjeu majeur était, pour Tisséo Collectivités, de relier les pôles aéronautiques et aérospatiaux – qui assurent la croissance et la renommée de la métropole de Toulouse – au centre-ville et aux principaux nœuds d'interconnexion, notamment ferroviaires, au premier rang desquels la gare Matabiau. L'itinéraire de la troisième ligne présente en effet un nombre important d'interconnexions, notamment avec le réseau ferroviaire, dont celle de Colomiers, La Vache, Matabiau, Montaudran et Labège. Il assure également des connexions avec les lignes de métro existantes (ligne A à Marengo-SNCF et ligne B à François Verdier et La Vache), avec le tramway (à Jean Maga) et avec le téléphérique urbain sud à venir, ce qui devrait favoriser l'intermodalité et améliorer la desserte globale par les transports en commun.

⁸² Le projet de prolongement de 5 km de la ligne B du métro (PLB) jusqu'à Labège, ville-centre de l'agglomération du sud-est toulousain (Sicoval, 70 000 habitants), a été arrêté en 2016 avec l'adoption du projet mobilités. Acté en 2001 dans un premier PDU, le PLB a été stoppé en 2008 par l'ancien maire de Toulouse, puis relancé en 2011 par Tisséo Collectivités. Fin 2012, le Sicoval avait établi un plan de financement du projet (estimé alors à 320 M€) que la chambre, dans son précédent rapport, avait jugé fragile. Une longue négociation s'est ensuite engagée entre la métropole de Toulouse et le Sicoval pour aboutir finalement à un « barreau de raccordement » dénommé « connexion ligne B » (CLB) entre la future ligne TAE et la ligne B. Cela repousse ainsi la desserte du Sicoval par le métro à un horizon postérieur à 2025, soit 15 ans plus tard que dans le projet initial.

carte 4 : La desserte des bassins d'emplois



Source : Tisséo Collectivités, projet mobilités.

Toutefois, et à défaut d'un système de rabattement satisfaisant irriguant les zones périphériques, la connexion des zones aéronautique et aérospatiale au centre-ville n'aura qu'un impact limité sur le flux de navetteurs qui alimentent ces bassins d'emplois : les différentes études réalisées montrent en effet que les personnes travaillant dans la zone aéronautique habitent majoritairement dans un arc périphérique nord-ouest qui ne sera pas desservi directement par le projet de 3^{ème} ligne. En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que 55 % des salariés actuels de la zone aéronautique habitent dans les secteurs qui bénéficieront de « gains d'accessibilité » (45 %) ou à proximité d'une gare (10 %). Il précise également que « le choix du lieu de résidence des salariés est aussi fonction des conditions de desserte. Aussi, les futurs salariés, à l'horizon 2025, pourront prendre en compte la 3^{ème} ligne de métro et ses connexions avec le réseau ferroviaire dans leur lieu de résidence ». Il conclut que « les modélisations de déplacement montrent qu'environ 20 à 25 % des salariés de ces zones d'emploi utiliseraient la 3^{ème} ligne de métro ». L'ancien ordonnateur souligne que les modalités de desserte entre ces bassins d'emploi et le domicile des salariés qui y travaillent demeurent insatisfaisantes faute de véritable maillage permettant une desserte point à point. La chambre constate pour sa part que le taux avancé par Tisséo Collectivités demeure faible et que les solutions de rabattement proposées ne constituent

pas un maillage susceptible de couvrir la majorité des flux de déplacements domicile-travail et par là-même d'infléchir significativement la part modale de la voiture.

La ligne de métro TAE ne dessert pas directement l'aéroport de Toulouse Blagnac. La desserte directe, initialement incluse à titre optionnel, a été finalement écartée pour privilégier une desserte à haute fréquence entre la station Jean-Maga (desservie par TAE) et l'aéroport au moyen d'une navette spécifique qui utiliserait les rails du tramway T2 Envol sur ce tronçon.

Ce choix d'une desserte indirecte de l'aéroport a été motivé, selon Tisséo Collectivités, par des raisons d'efficience, le coût supplémentaire de la desserte de l'aéroport par la ligne TAE ayant été évalué à 110 M€. Se pose toutefois la question du financement de cette desserte de l'aéroport, qui, à ce jour, repose sur les contributions publiques, les investisseurs de l'aéroport de Toulouse Blagnac ne s'étant toujours pas engagés à contribuer à ce financement, malgré la sollicitation de Tisséo Collectivités⁸³.

4.3.4.2. La desserte ferroviaire

De nombreuses contributions à l'enquête publique ont concerné l'amélioration de l'étoile ferroviaire toulousaine, certaines allant jusqu'à réclamer la mise en place d'un véritable « RER toulousain ».

Tisséo Collectivités a demandé au conseil scientifique d'expertiser ce projet postérieurement à l'élaboration et à la première adoption du projet mobilités en novembre 2016. L'étude, présentée dans le cadre du « groupe miroir » le 16 octobre 2017, conclut à un coût de 3,4 Md€ et une durée de travaux d'une dizaine d'années. Ce coût recouvre toutefois un projet portant sur un périmètre beaucoup plus vaste que celui du seul PDU. Cette étude confirme néanmoins l'intérêt du train pour la desserte de la périphérie toulousaine en interconnexion avec le métro, dans le cadre d'une mise en œuvre phasée. La commission d'enquête, dans son avis de décembre 2017, a recommandé « l'approfondissement de l'étude, en prévision du futur CPER, du RER T2 côté ouest et sud de l'agglomération, le moins cher dans une zone mal desservie par le métro ».

La chambre, à la suite de la commission d'enquête, relève que cette étude n'a pas été mise à disposition du public dans le cadre de l'enquête publique et souligne que la solution métro a été retenue *a priori*, avant même que les études relatives à la faisabilité et à l'efficience de l'étoile ferroviaire, en alternative ou en complément de la troisième ligne de métro, aient été achevées.

4.3.5. Le doublement de la ligne A du métro

Le projet dit « doublement de la ligne A », d'un montant prévisionnel de 186 M€, avait fait l'objet d'un mandat de maîtrise d'ouvrage confié à la SMAT en 2007. Il a en grande partie été ajourné en 2011. Seules ont été conservées les opérations engagées, portant notamment sur la sécurité et l'amélioration des stations, pour un montant initial de 45 M€. Le projet mobilités 2020.2025.2030 a repris à son compte le doublement de la ligne A, c'est-à-dire le passage à 52 mètres de quatre stations qui ne mesurent aujourd'hui que 26 mètres. Lors de la construction de la

⁸³ Le bilan de la commission nationale du débat public relevait que « l'enthousiasme est limité quant à un financement public de l'option aéroport qui s'élèverait à 110 M€. Pour beaucoup, la desserte de l'aéroport répond aux besoins d'une catégorie limitée de la population. À leurs yeux, une politique d'aménagement du territoire, sans renoncer au rayonnement international de la métropole, doit en premier lieu faciliter les déplacements quotidiens de tous les habitants.

ligne A en 1993, les quais de ces quatre stations⁸⁴ n'avaient pas été dimensionnés à la longueur des autres stations, de sorte que les métros de la ligne A sont à deux rames et non à quatre, avec pour conséquence l'engorgement de la ligne (230 000 voyageurs par jour) et l'augmentation des « restes à quai » aux heures de pointe.

Au moment de la construction de la ligne A au début des années 1990, alors qu'une évolution rapide de la fréquentation n'était pas anticipée, les réticences quant aux impacts en surface et le souhait de ne pas pénaliser les délais de réalisation par d'éventuels contentieux ont prévalu. Se sont ajoutées, selon Tisséo Collectivités, des considérations économiques. Il convient toutefois de rappeler que Tisséo Collectivités avait reversé 210 millions de francs à la société concessionnaire MTD pour avoir réalisé les travaux dans les coûts et délais impartis.

Les travaux d'agrandissement des quais des quatre stations ont eu lieu pendant l'été 2017 et l'été 2018. Ils se poursuivront en 2019. Le coût des travaux est estimé à ce jour à 180 M€, en sus des 60 M€ déjà payés dans le cadre du précédent PDU au titre des opérations de sécurité et d'amélioration des stations de la ligne A concernées par l'opération, auquel s'ajoute la perte des recettes d'exploitation inhérente à l'interruption de la ligne A en été, estimée par Tisséo Collectivités à 1,66 M€ HT.

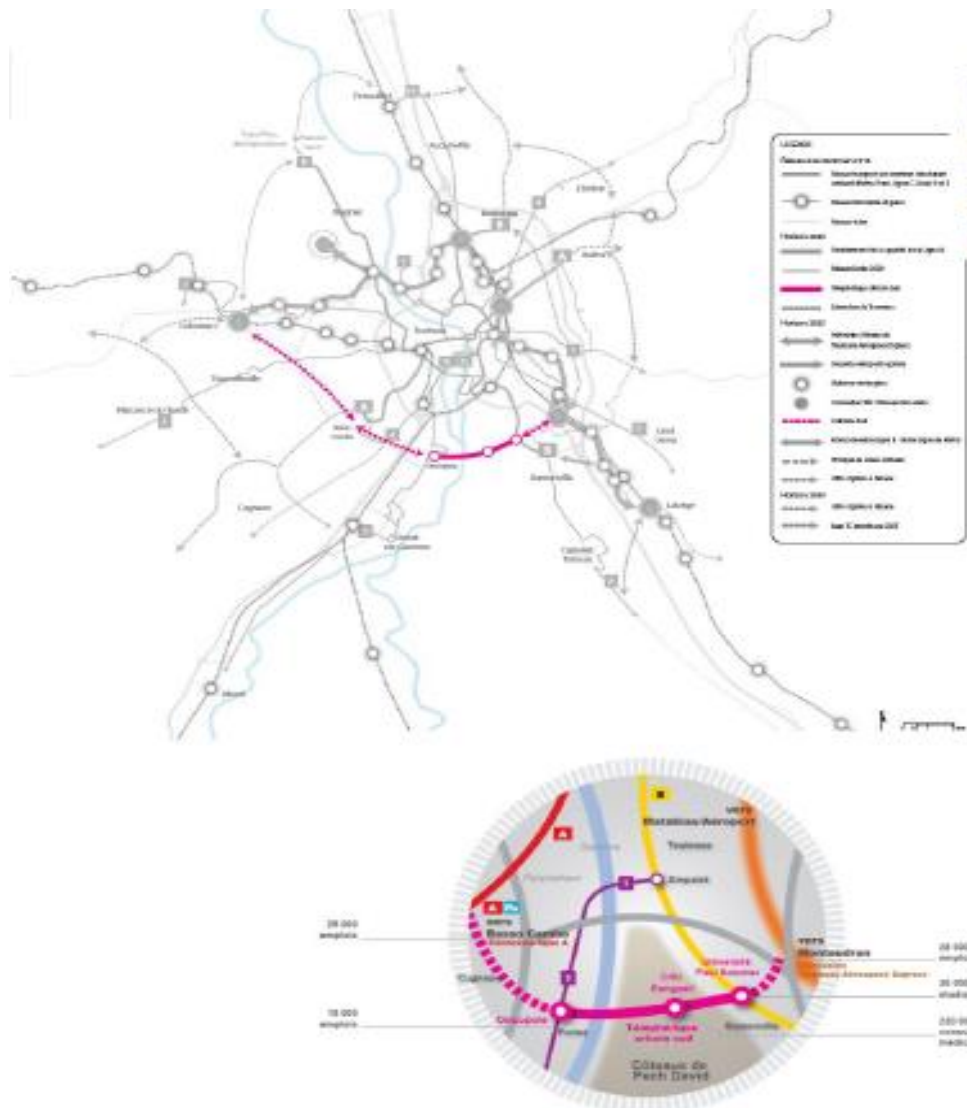
4.3.6. Le projet de téléphérique urbain, premier maillon de la ceinture sud-ouest

Le projet mobilités est articulé autour de la troisième ligne de métro selon un axe nord-ouest / sud-est.

Les bassins d'emplois se situant sur un arc sud/sud-ouest/ouest ne sont en revanche pas desservis directement et le projet mobilités n'offre pas de solution suffisante pour les navetteurs en provenance de cet arc sud-ouest (au premier rang desquelles Tournefeuille, 3^{ème} ville du département) et des communes du Muretain. En effet, à ce jour, les infrastructures de desserte de la ceinture sud-ouest prévues au projet mobilités se résument au téléphérique urbain sud qui a vocation à constituer le premier maillon de cette ceinture sud-ouest.

⁸⁴ Le terminus aérien de Basso Cambo et les trois stations souterraines de Fontaine-Lestang, Mermoz et Patte d'Oie.

carte 5 : Le projet de téléphérique urbain sud



Déjà inclus dans le PDU révisé en 2012, le projet de téléphérique urbain a été repris dans le projet mobilités « pour mieux mailler le réseau au sud tout en s’affranchissant des contraintes naturelles » (Garonne, colline de Pech David), et desservir l’Oncopole, le groupe hospitalier Rangueil-Larrey et le complexe universitaire Paul Sabatier, secteurs représentant un enjeu de desserte important⁸⁵. Ce projet doit permettre des gains de temps de parcours : alors qu’il faut aujourd’hui 20 minutes en voiture pour relier l’université Paul Sabatier à l’Oncopole, et 45 minutes en transports en commun, il faudra 10 minutes en téléphérique.

Le programme de téléphérique urbain sud, adopté par le comité syndical du 14 octobre 2015, a fait l’objet d’un marché de conception, réalisation et maintenance (CRM) pour un montant de 54,6 M€ HT d’investissement (conception et réalisation) et de 38,3 M€ HT de fonctionnement (maintenance sur 20 ans), soit un total de 92,9 M€ HT, hors primes incitatives et éventuelles pénalités.

Toutefois, tel que prévu à ce jour, le téléphérique urbain sud ne couvre que moins d’un tiers de la ceinture sud-ouest. Alors que sa mise en service est prévue à l’horizon 2020, il est présenté comme évolutif dans le temps grâce à une extension possible vers Montaudran à l’est et vers Basso

⁸⁵ 10 000 emplois sur l’Oncopole, 230 000 consultations par an au CHU Rangueil, 30 000 étudiants sur le campus de Rangueil.

Cambo à l'ouest, mais ces hypothèses d'extensions ultérieures sont reléguées en fin de plan sans garanties de mise en œuvre. En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique qu'il devrait être complété, « par une restructuration partielle du réseau bus à l'est d'UPS en utilisant notamment la liaison multimodale sud-est et à l'ouest de l'Oncopôle par l'avenue Eisenhower, la rocade Arc-en-ciel et la liaison des Ramassiers ». L'ordonnateur précise qu'à l'horizon 2025-2030, « les modes et itinéraires de ces maillons pourront évoluer en fonction du développement urbain et de l'évolution du réseau de transport en commun. L'opportunité et la faisabilité de la création de nouvelles liaisons téléportées entre Oncopole et Basso-Cambo, d'une part et entre l'université Paul Sabatier et Montaudran, d'autre part seront étudiées ».

La commission d'enquête dans son avis de décembre 2017, a formulé des recommandations visant notamment à rééquilibrer la desserte en faveur de la ceinture sud-ouest, mais elle n'a pas été suivie par Tisséo Collectivités sur ce point.

La chambre souligne pour sa part que l'enjeu est important puisqu'un tiers des emplois du PTU (165 000 emplois) se localise dans un corridor allant des zones économiques de Saint-Martin du Touch / Basso Cambo à celles de Montaudran / Rangueil, en passant par l'Oncopole. Le déploiement du téléphérique et son extension ultérieure constituent donc des maillons de desserte essentiels dans un secteur aujourd'hui mal desservi.

4.3.7. Le réseau de bus

Le réseau de bus Linéo, héritage des bus à haut niveau de service TCSP (transports en commun en site propre) prévus par la précédente révision du PDU, a été conservé dans le projet mobilités, mais adapté, avec notamment, pour ce qui concerne les nouveaux projets, un abandon du parcours entièrement en site propre au profit de parcours dits « optimisés », qui ne sont que ponctuellement en site propre mais bénéficient d'aménagements spécifiques susceptibles d'améliorer leur vitesse commerciale.

Les lignes Linéo, qui ont vocation à structurer le réseau de l'agglomération toulousaine selon 10 radiales d'ici 2020, sont au nombre de 5 fin 2017⁸⁶ et affichent un nombre d'utilisateurs supérieur à celui du tramway. Leur temps de parcours demeure cependant pénalisé par la congestion de la circulation sur certains tronçons.

La commission d'enquête publique a considéré, dans son avis du 14 décembre « que cette solution [du site propre] serait préférable, mais elle acte la difficulté et le coût de réaliser partout des lignes de bus en site propre, du fait de la configuration des voies urbaines » et elle « recommande de saisir toutes les opportunités pour améliorer rapidement le réseau (voies prioritaires aux carrefours, voies réservées...) ».

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique qu'une fiche action 7, intégrée au projets mobilités, prévoit que « en partenariat avec les gestionnaires de voiries, des facilités de circulation (couloirs bus, priorité aux feux, site propre) seront systématiquement recherchées dans les programmes routiers, et toute opportunité en phase d'exploitation d'améliorer les vitesses commerciales sera considérée ». Il indique la mettre en œuvre « avec les intercommunalités, soit

⁸⁶ Fin 2017, 50 % du plan Linéo 2020 était en service avec cinq lignes en fonctionnement : le Linéo 1, (le plus ancien des Linéo), dépasse 30 % de fréquentation supplémentaire et sa prolongation vers Balma est envisagée, l'enjeu étant de mettre en place un dispositif efficace permettant de « passer » la rocade. Le Linéo 2 dont la fréquentation moyenne était de 10 000 voyageurs a atteint une fréquentation de 11 500 voyageurs le 22 septembre 2017. Une enquête de satisfaction réalisée auprès des usagers des lignes Linéo 1 et 2 fait état d'un taux de satisfaction de 89 %. Les Linéo 6, 7 et 8 ont été mis en service le 4 septembre 2017.

dans le cadre de la définition des programmes d'opérations, soit par une veille foncière active pour identifier toute opportunité d'aménagement ». Il précise enfin que le réseau de bus Linéo « bénéficiera à terme de 60 km de voies réservées⁸⁷ (contre 24 km de lignes de site propre actuellement) », à comparer avec le PDU 2012 qui prévoyait 120 kilomètres de site propre nouveaux.

La chambre souligne que le réseau de bus, et notamment les lignes de bus Linéo, participent au maillage du territoire et constituent un mode de rabattement essentiel vers le réseau lourd. Compte tenu du fort étalement urbain qui caractérise la grande agglomération toulousaine, l'effet de la troisième ligne de métro sur le report modal dépend donc directement de l'efficacité du système de rabattement organisé depuis la périphérie lointaine, via les lignes de bus et le réseau ferré.

4.3.8. Les modes actifs et la promotion de la mobilité propre

Les modes doux font l'objet de sept actions du projet mobilités, relatifs notamment au réseau cyclable, aux parcs-vélo et au développement de la part modale dans la politique transport. Les moyens consacrés pour le développement de ces modes dits actifs (vélo, marche) sont néanmoins limités.

Plus largement, les mesures destinées à promouvoir la mobilité propre restent modestes. Le projet mobilités prévoit une diminution des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur la grande agglomération toulousaine d'ici à 2030 de 14 % par habitant (soit 3 à 4 points de mieux qu'avec le scénario « au fil de l'eau »), ce qui se traduit par une augmentation globale des émissions de GES sur la même période en raison de la croissance de la population⁸⁸.

La mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe) dans son avis du 2 mars 2017 jugeait « ce constat décevant du point de vue environnemental » et ajoutait que « le rapport environnemental ne présente aucun scénario alternatif au projet de PDU retenu », que « le document souffre de lacunes importantes sur la problématique du trafic routier (quantité, congestion) et ferroviaire (absence d'analyse et de problématisation) » et que « sur le fond, de nombreuses actions essentielles du PDU, structurantes pour l'aménagement du territoire et les impacts environnementaux liés, manquent de précision »⁸⁹.

La commission d'enquête publique dans son avis « regrette que [...] les actions relatives aux modes actifs, ne témoignent pas d'une volonté politique forte d'impulser un véritable

⁸⁷ Tisséo Collectivités indique que le développement du réseau Linéo 2020 et 2025 prévoit des lignes Linéo circulant sur des axes en site propres existants ou programmés :

- le Linéo 6 circule sur le TCSP RD 813 ;
- le prolongement du Linéo 1 circulera sur l'axe bus secteur est ;
- le Linéo 11 circulera sur l'axe bus de la VCSM ;
- le Linéo 12 circulera sur l'axe bus du BUN.

⁸⁸ L'avis de la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe) du 2 mars 2017 indiquait ainsi : « Malgré les améliorations indéniables que le présent projet de PDU procure d'un point de vue environnemental par rapport à une évolution au "fil de l'eau", la MRAe constate que, dans la perspective actuelle d'une démographie croissante, il n'est pas en mesure d'inverser la courbe de dégradation globale des principaux paramètres engageant la qualité environnementale du territoire dans la mesure où il se traduit, à l'horizon de 2030, par :

- une augmentation de 9 % des émissions de gaz à effet de serre (GES), qui apparaît elle-même en contradiction avec les objectifs fixés au schéma régional climat air énergie (SRCAE) et au plan climat énergie territorial (PCET) de Toulouse ;
- une augmentation de la population exposée au bruit ;
- une augmentation du trafic routier de 17 % (exprimé en véhicules/km) et notamment concentré sur le réseau "voies rapides urbaines" ce qui laisse augurer une accentuation des plages horaires de congestion routière ».

⁸⁹ Source : avis n° 2017AO22 adopté le 02/03/2017 par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie.

changement de paradigme. Elle souligne toutefois que le SMTC semble avoir intégré le message transmis par les nombreuses contributions recueillies au cours de la présente enquête publique, comme en témoignent les délibérations de son comité syndical du 22 novembre 2017⁹⁰ [mais] souhaiterait cependant que ses engagements financiers soient plus nets et que des échéances rapprochées soient fixées pour l'adoption des schémas directeurs piétonniers et cyclistes ».

Tisséo Collectivités indique que certaines des modifications apportées au projet mobilités 2020.2025.2030 suite à l'avis de la commission d'enquête publique résultent des avis émis par les associations et les CODEV⁹¹. Il précise que « le partenariat avec les CODEV se poursuit », mais que « les avis formulés par les associations sont majoritairement des contre-propositions aux projets portés par les collectivités et défendent des intérêts particuliers, sans vision stratégique et globale pour le long terme ». Il ajoute que des études prospectives multimodales (action 32 du projet mobilités) devraient inclure dans les scénarios de « long terme » des effets de ruptures sur les mobilités (à partir de 2030). La commission d'enquête publique a toutefois considéré dans son avis qu'« il n'est plus envisageable d'attendre une "étape de rupture tendancielle et comportementale autour de 2030/2050" comme indiqué dans la réponse du maître d'ouvrage, mais que le PDU doit contribuer à initier cette rupture dès à présent ».

La chambre relève pour sa part la faible intégration dans le projet mobilités des actions susceptibles de contribuer à améliorer les effets sur la protection de la santé et de l'environnement, alors même que le PDU constitue un levier essentiel à disposition des collectivités pour proposer des solutions visant à réduire la pollution atmosphérique.

4.3.9. La recherche de cohérence entre urbanisme et mobilités

Le précédent rapport de la chambre indiquait en 2012 que « la coordination entre les stratégies de développement de l'offre de transport et d'urbanisation s'est avérée insuffisante », et que « l'amélioration de la coordination des décisions d'urbanisation et de l'offre de transport devient plus que jamais une nécessité au regard des pratiques en vigueur ».

La mise en œuvre de ces préconisations a été amorcée depuis lors.

Le SCOT de la grande agglomération toulousaine relève de la compétence du syndicat mixte d'étude de l'agglomération toulousaine (SMEAT)⁹². Les orientations du SCOT ont été prises en compte dans le projet mobilités 2020.2025.2030 et des instances de concertation informelle

⁹⁰ Notamment consistant à engager « une étude de faisabilité juridique, technique et financière en vue de la création d'une autorité organisatrice unique des mobilités cyclables urbaines ».

⁹¹ Il cite à ce titre :

- le renforcement du réseau ferroviaire (fiche action 6) ;
- le renforcement du réseau Linéo (fiche action 7) ;
- le renforcement du réseau bus (fiches actions 8 et 9) ;
- la prise en compte de l'arc ouest toulousain (fiche action 10) ;
- le renforcement des politiques en faveur du vélo (fiche action 14) ;
- le renforcement des pactes urbains (fiche action 22) ;
- l'adaptation de l'observatoire du PDU.

⁹² Sont notamment membres du SMEAT :

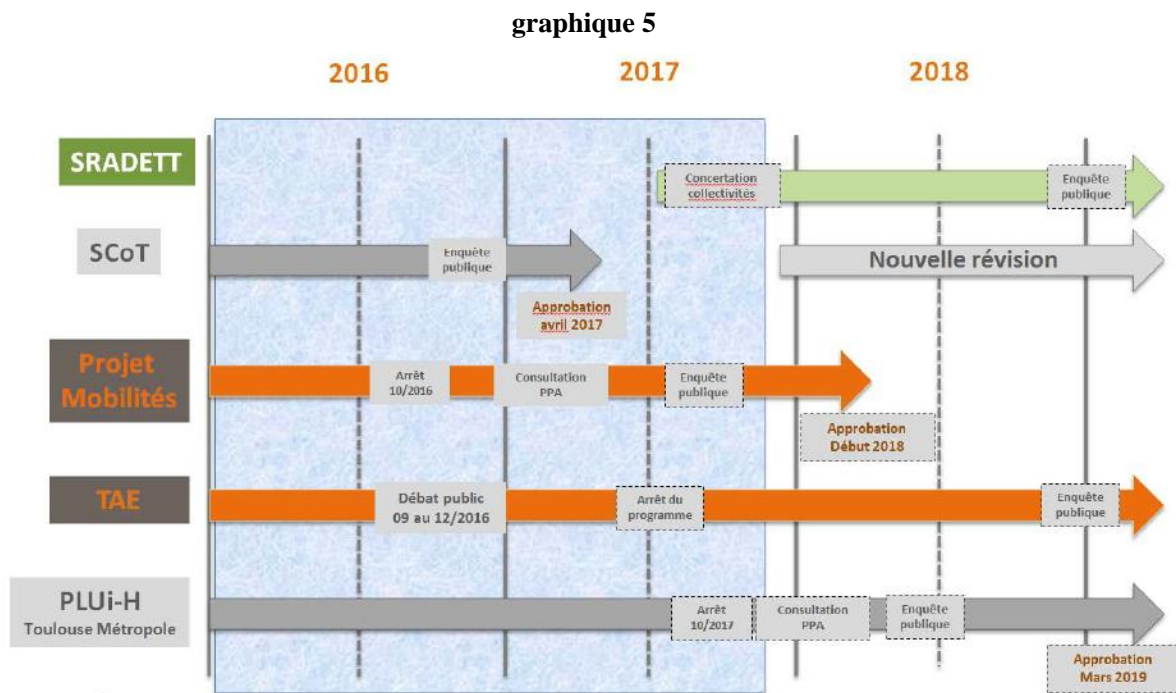
- les intercommunalités de Toulouse Métropole, Muretain Agglo et Sicoval, leurs communes étant toutes situées dans le ressort territorial de Tisséo Collectivités ;
- les intercommunalités Save au Touch et Coteaux de Bellevue, certaines de leurs communes étant situées dans le ressort territorial et rattachées à Tisséo Collectivités via le SITPRT.

La commune de Lapeyrouse-Fossat, située au sein du ressort territorial et adhérente au SITPRT, est membre de l'intercommunalité des Coteaux de la vallée du Girou, non membre du SMEAT et rattachée au SCOT nord-toulousain.

sont en place pour assurer l’interface entre outils de planification (SCOT, PDU, PLU) et la conception / réalisation des grands projets urbains.

Depuis 2008 une collaboration informelle entre le SMEAT et Tisséo Collectivités a été mise en œuvre⁹³ et en juillet 2017 la création d’une commission mixte SMEAT / Tisséo Collectivités, visant à aborder l’ensemble des sujets inhérents aux besoins de cohérence urbanisme / mobilités et à permettre notamment la traduction dans les PLUi-H et PLU des contenus du SCOT et du PDU et l’élaboration des pactes urbains pour les territoires concernés, a été proposée.

En 2015, a été créé un groupe de travail⁹⁴ « coordination des grands projets métropolitains » réunissant le SMEAT en charge du SCOT, Toulouse Métropole en charge du PLUi-H et Tisséo Collectivités en charge du PDU, qui se réunit tous les deux mois pour faire le point sur les interfaces nécessaires entre les projets, assurer la cohérence des phases administratives, mutualiser les réflexions et études. Le SRADDET (schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires), document cadre d’échelle régionale qui s’imposera à terme aux SCOT et PDU, est également pris en compte selon le schéma suivant :



Source : Tisséo Collectivités

Le projet mobilités apparaît comme un prescripteur des orientations d’urbanisme, puisque les pactes urbains⁹⁵, qui découlent des orientations du SCoT de l’agglomération toulousaine, visent à favoriser un développement urbain dense en priorité le long des grandes infrastructures de transport existantes ou en projet (et autour des principaux pôles d’échange – gares ferroviaires,

⁹³ Participation de Tisséo Collectivités aux bureaux et CS du SMEAT, participation du SMEAT à la commission de suivi politique du projet mobilités, échanges techniques sur les avis émis sur les PLU, sur les contrats d’axe / pactes urbains, échanges techniques sur les révisions des outils SCOT et PDU, partage des outils de veille.

⁹⁴ Ce groupe de travail se réunit sous la responsabilité de l’adjointe à l’urbanisme de Toulouse Métropole - Ville de Toulouse, par ailleurs vice-présidente du SMEAT et présidente de l’aua/T, et du président de Tisséo Collectivités.

⁹⁵ Les pactes urbains constituent un outil non réglementaire permettant aux collectivités en charge des projets urbains et à celles en charge de l’organisation des réseaux de transports publics de mieux coordonner la programmation des projets. Les territoires concernés par la mise en œuvre de ce type d’outil sont identifiés par le SCOT, qui dans sa dernière version approuvée en avril 2017 en identifie 26. Ces pactes urbains prennent le relais des contrats d’axe. À ce jour 6 contrats d’axes ont été signés et, depuis l’arrêt du projet mobilités, une charte des pactes urbains a été élaborée et un pacte urbain a été signé.

stations de métro ou de tram, lignes Linéo) plutôt que sur les territoires non desservis par une ligne de transports en commun structurante.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur affirme sa volonté de densification urbaine sous tendue par « l'ambition d'une plus grande valorisation des espaces urbains dans les territoires déjà desservis par le réseau Tisséo ou qui seront d'ici 2025 desservis par le réseau structurant » avec pour objectif notamment « la valorisation de l'investissement public en faveur des transports en commun, la réduction des distances et temps de parcours et la contribution à la maîtrise de l'étalement urbain ».

4.3.10. Un calendrier volontariste

La mise en œuvre du projet mobilités est supposée s'échelonner jusqu'en 2030. L'année 2018 devrait voir la mise en service des Linéo 3 et 9 et le prolongement du Linéo 1. En 2019 est prévue la mise en exploitation de la ligne A au format 52 m, la mise en service des Linéo 4, 5 et 10, le démarrage des travaux du téléphérique urbain sud. La déclaration d'utilité publique de la troisième ligne de métro (TAE) était attendue pour le dernier trimestre 2019.

En 2020-2021 devrait avoir lieu le démarrage des travaux de la troisième ligne de métro, la mise en service du Linéo 11. L'horizon 2025 marquerait l'entrée en service de la troisième ligne de métro, de la desserte de l'aéroport, de l'ensemble des connexions avec le réseau ferroviaire, de la ceinture sud, et de l'interconnexion entre la ligne B et la 3^{ème} ligne de métro. Le calendrier prévisionnel de réalisation des travaux de la troisième ligne apparaît particulièrement ambitieux.

La période 2025-2030 doit permettre le développement des réseaux Linéo et des réseaux Optimo⁹⁶, destinés à compléter le maillage.

À ce jour, d'importantes marges d'incertitudes demeurent quant à la date de lancement des travaux de la troisième ligne. Les études de sols ne sont pas finalisées et le marché de maîtrise d'œuvre ayant été déclaré sans suite, les délais de mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'appel d'offres repoussent d'autant la date de début des travaux, qui ne devraient pas pouvoir commencer avant 2021. En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que le calendrier est effectivement modifié du fait de la déclaration sans suite, mais maintient que les premiers travaux sont prévus en 2020 en précisant que « la déclaration sans suite du marché de maîtrise d'œuvre est partiellement compensée dans le planning actuel, l'enquête publique étant prévue, en accord avec les services de l'État, en 2019 ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En réponse au défi démographique (+ 15 000 habitants par an) et de l'asphyxie de la circulation automobile dans l'aire urbaine de Toulouse, Tisséo Collectivités s'est doté d'un projet mobilités 2020.2025.2030 articulé autour de la troisième ligne de métro, qui privilégie une logique de desserte efficace et rapide des bassins d'emploi. Son coût estimé s'élève à 3,86 Md€ pour ce qui relève de Tisséo Collectivités, et de 4,5 Md€ au total. Ce choix a été arrêté en écartant *a priori* celui d'une desserte ferroviaire alternative ou complémentaire à cette troisième ligne, alors même

⁹⁶ Le réseau Optimo est un réseau du bus destiné à être déployé en accompagnement des territoires urbanisables en limite de ville intense.

que les études et expertises portant sur la faisabilité et le coût d'une desserte ferroviaire n'avaient pas été finalisées, et *a fortiori* pas présentées dans le cadre du débat public.

En pratique, l'effort de desserte se concentre sur un arc nord-ouest / sud-est (de Colomiers à Labège en passant par les pôles aéronautiques et aérospatiaux), et ne répond que partiellement aux besoins de transports en commun des flux quotidiens de navetteurs, notamment sur l'arc sud-ouest et le Muretain. Le projet mobilités apparaît en retrait s'agissant des mobilités douces, notamment cyclables, et ne propose pas une réduction de la pollution atmosphérique.

Les observations de la Commission nationale du débat public et les recommandations de la commission d'enquête publique n'ont été que peu suivies.

La CNDP avait rappelé que l'approbation du projet de troisième ligne était « conditionnée notamment à la modification de certains points du tracé, à un meilleur cadencement de l'existant, à une desserte du sud-ouest de la ville et au traitement des urgences » et avait préconisé « l'approfondissement de la place du ferroviaire, en questionnant l'implication de la SNCF et de la région dans ce plan global des déplacements [...], une plus grande limitation de la place de la voiture dans l'espace public et un développement de l'usage du vélo, bien faible dans une agglomération à la topographie pourtant favorable ».

La commission d'enquête publique⁹⁷ a émis le 14 décembre 2017 un avis favorable au projet mobilités 2020-2025-2030, assorti de deux réserves et de neuf recommandations portant sur la mobilité cyclable, l'approfondissement des études sur la desserte ferroviaire et le rééquilibrage du projet en faveur de la ceinture sud-ouest⁹⁸ (cf. annexe 7 p.128 au présent rapport).

Si les amendements au projet mobilités adoptés lors du comité syndical du 7 février 2018 visaient notamment à lever les réserves émises par la commission d'enquête publique sur les mobilités douces, ils « ne sont pas de nature à infléchir le projet mobilités de manière substantielle », selon les termes de l'ordonnateur, alors que le bilan du projet mobilités dans le domaine environnemental est jugé « décevant » par la mission régionale d'autorité environnementale.

En dépit des étapes franchies durant ces trois dernières années, les retards accumulés sur les phases amont (études préliminaires, choix des modalités de réalisation et de la maîtrise d'œuvre) compromettent la réalisation de la troisième ligne de métro dans le calendrier initialement prévu. La mise en service de la troisième ligne de métro, envisagée pour 2025, ne se ferait au mieux qu'en 2027.

Le projet mobilités ne permettra une desserte équilibrée du territoire que si la troisième ligne de métro est irriguée par un réseau de rabattement efficace, ce qui suppose une montée en charge des lignes de bus Linéo (fréquence et temps de parcours optimisés avec davantage d'aménagements dédiés et passages en site propre sur les tronçons congestionnés) et un meilleur cadencement des TER, qui relève de la responsabilité de la région. Il en est de même pour la mise en cohérence du projet mobilités porté par Tisséo Collectivités avec le nouveau système de transport ferré qui devrait se développer au nord de Toulouse à la faveur du projet de LGV qu'accompagne la mise à quatre voies de la ligne ferroviaire existante entre Saint-Jory et Matabiau.

⁹⁷ L'enquête publique relative au projet mobilités s'est déroulée du 4 septembre au 10 octobre 2017.

⁹⁸ La commission d'enquête publique recommande « au maître d'ouvrage, qui aura réalisé dès 2025 le prolongement de la ligne B du métro vers Labège, de différer de cinq ans la réalisation du tronçon de la troisième ligne de métro compris entre la gare Matabiau et son terminal sud. Ce report provisoire devrait permettre d'avancer à 2025 la réalisation urgente de la ceinture sud ».

Plus largement, la coordination des différentes autorités organisatrices de transport de l'aire urbaine toulousaine doit être affirmée pour permettre l'émergence d'une solution satisfaisante à la congestion routière. En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique adhérer à cette observation et précise qu'il contribue d'ores et déjà à sa mise en œuvre en citant notamment « l'unanimité trouvée sur le projet mobilités, les engagements financiers annoncés par le conseil départemental et la région, la gamme tarifaire multimodale en vigueur avec ces autorités organisatrices, l'articulation de la 3ème ligne de métro avec le réseau ferroviaire ».

5. LA FIABILITÉ DES COMPTES

L'examen de la fiabilité des comptes de Tisséo Collectivités fait apparaître les insuffisances suivantes :

- la non-concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif du fait d'une gestion patrimoniale en cours de déploiement ;
- l'absence de provisions, en dépit de divers contentieux⁹⁹ ;
- l'absence de constatations de différences sur réalisations lors de cessions d'actifs (avec l'aval de la paierie départementale) ;
- l'imputation erronée en subventions de charges qui concernent l'achat de prestations ;
- l'imputation erronée de dépenses de fonctionnement en dépenses d'équipement ;
- la neutralisation des amortissements en dépit d'un avis favorable de l'administration de l'État ;
- le recouvrement extrêmement tardif de la contribution de la métropole de Toulouse (cf. § 6.3.2 p.82).

S'agissant de la non-sincérité de l'état de l'actif du fait de l'absence d'inventaire physique, la chambre invite Tisséo Collectivités à parachever la démarche de gestion patrimoniale engagée.

S'agissant des provisions, la chambre souligne la nécessité de provisionner dès lors qu'une « première décision de justice rend probable le risque de mise à la charge de l'établissement d'une dépense » afin de se mettre en conformité avec les dispositions du CGCT.

5.1. Les subventions aux associations

Chaque année Tisséo Collectivités verse entre 0,7 M€ et 1,1 M€ de subventions aux associations. Deux associations bénéficient de subventions annuelles de plus de 23 000 €.

tableau 9 : Principales subventions aux associations

	2012	2013	2014	2015	2016
AUAT	580 000	591 060	701 047	614 571	720 000
Association d'entraide et d'action sociale du SMTC	85 000	100 000	100 000	100 000	100 000
Maison du Vélo	n.c.	47 840	43 118	40 000	40 000

⁹⁹ Les seules provisions qui ont été constituées l'ont été pour couvrir les impayés de Tisséo et ont été reprises suite à des admissions en non-valeur.

L'agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (aua/T) est le principal bénéficiaire de ces subventions puisqu'elle en perçoit en moyenne plus de 80 %. Tisséo Collectivités a en effet choisi d'adhérer à l'aua/T, association au sein de laquelle est mise en œuvre la concertation entre différentes personnes morales. Ce partenariat avec l'aua/T a été formalisé par une convention cadre en 1998, dont les dispositions règlent les modalités de collaboration des deux organismes. Le montant de la subvention est déterminé chaque année en fonction du contenu du programme partenarial annuel qui fait l'objet d'un avenant à la convention initiale approuvé par une délibération du comité syndical de Tisséo Collectivités. Il est indiqué dans la délibération afférente à l'approbation de la subvention que ce programme partenarial « résulte des besoins de connaissance de chacun des membres »¹⁰⁰.

La chambre rappelle qu'aux termes de la circulaire du 30 avril 2015¹⁰¹ du ministre en charge du logement, une distinction doit être opérée entre :

- d'une part, ce qui doit constituer l'essentiel de l'activité de l'agence d'urbanisme, à savoir « la conduite en commun de missions d'intérêt collectif » dans le cadre d'un programme partenarial¹⁰², lequel doit répondre à des enjeux intéressants l'ensemble des adhérents et à des besoins de connaissances partagées. Les missions conduites au titre de ce programme justifient l'octroi de subventions de la part de ses membres et ne relèvent ni du droit de la concurrence, ni du droit de la commande publique ;
- d'autre part, les études hors programme partenarial qui sont réalisées à la demande d'une collectivité ou d'un organisme public ou privé (membre ou non de l'agence) et pour répondre strictement à son besoin, sans s'appuyer sur la spécificité de l'approche partenariale de l'agence. En tant qu'activités concurrentielles, ces actions sont soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence¹⁰³.

La circulaire précitée rappelle que « la part des études et actions réalisées hors programme partenarial doit rester minoritaire (20 % du chiffre d'affaires annuel réalisé pour le compte d'organismes non membres et 30 % environ du chiffre d'affaires annuel, quel que soit le commanditaire, membre ou non de l'agence) ».

Au cas d'espèce, il n'est pas établi que toutes les prestations adoptées au titre du programme partenarial répondent à des enjeux intéressants l'ensemble des adhérents, notamment

¹⁰⁰ Toulouse Métropole, la communauté d'agglomération du Sicoval, la communauté d'agglomération du Muretain, la communauté de communes Axe Sud, la communauté de communes Save au Touch, le département de la Haute-Garonne, la région Occitanie, le Syndicat mixte d'études en vue de la révision du SCOT de l'agglomération toulousaine (SMEAT), le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC / Tisséo Collectivités), 50 communes de l'aire urbaine toulousaine, la communauté d'agglomération de l'Albigeois, le GIP InterSCoT, le Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT), le SCOT du Grand Albigeois. L'État y est représenté par le préfet de région, préfet de la Haute-Garonne, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, le directeur départemental des territoires de la Haute-Garonne, le directeur régional de l'Insee, le secrétaire général pour les affaires régionales, le directeur régional des finances publiques.

¹⁰¹ Circulaire du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme : conditions de fonctionnement, modalités de financement et rôle des services de l'État - NOR : ETL1509571N.

¹⁰² La circulaire précitée précise que « ces agences fournissent ainsi un cadre commun pour la réalisation d'études et la conduite de certaines missions par des collectivités publiques compétentes : a) l'observation et l'analyse des évolutions urbaines ; b) la contribution à la définition des politiques d'aménagement et de développement ; c) la préparation des projets d'agglomération, métropolitains et territoriaux ; d) la définition des politiques d'aménagement et de développement, ainsi que l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ».

¹⁰³ La circulaire du 30 avril 2015 indique que « si l'organisme commanditaire est lui-même soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, et n'est pas membre de l'agence. Dans le cas où l'organisme commanditaire est membre de l'agence, la dispense de publicité et de mise en concurrence propre au "in house" ou "prestations intégrées" (telle que définie par l'article 12 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2014/18/CE) peut, le cas échéant, s'appliquer ».

pour ce qui est de l'appui à l'élaboration du projet mobilités 2025-2030, l'étude sur le réseau bus et écomobilité (2016) ou l'assistance au projet TAE, la rédaction du dossier de choix « interconnexion ligne B », les études de suivi des axes bus et du réseau tramway et les évaluations des axes Linéo (2017).

Dès lors, la chambre invite Tisséo Collectivités à ne faire approuver au titre du programme partenarial que les études transversales répondant à des enjeux collectifs concernant tous les membres de l'aua/T. S'agissant des autres prestations qui lui sont plus particulièrement destinées (ex : rédaction du dossier de choix interconnexion ligne B, assistance au projet TAE), elles relèvent d'un marché de prestations et ne doivent donc pas être financées par une subvention.

5.2. Le financement des opérations d'aménagement de voirie sous maîtrise d'ouvrage de Toulouse Métropole

Les subventions d'équipement versées ont fortement diminué sur la période sous revue, passant de 13,1 M€ en 2012 à 0,113 M€ en 2016. Elles correspondaient au financement d'opérations d'aménagement relatives aux transports en commun et d'ouvrages prévus dans le cadre du plan de déplacements urbains¹⁰⁴ (cf. annexe 2 p.120).

En début de période, ces travaux – réalisés pour la grande majorité sous maîtrise d'ouvrage de la métropole de Toulouse – étaient financés par Tisséo Collectivités, via le versement de fonds de concours. Les sommes ainsi versées par Tisséo Collectivités à la métropole de Toulouse étaient comptabilisées en « subventions d'équipements versées » (compte 6571), donc en section de fonctionnement, conformément à la logique qui prévaut pour le versement de fonds de concours¹⁰⁵.

La baisse des subventions d'équipement versées s'explique par un changement des modalités de financement et d'imputation comptable des travaux ainsi réalisés : ces travaux d'aménagement de voirie, de réaménagement et de mise en accessibilité des arrêts sont, de manière croissante sur la période et plus particulièrement depuis 2016, réalisés sous convention de maîtrise d'ouvrage avec la métropole de Toulouse et financés par Tisséo Collectivités en dépenses patrimoniales (immobilisations en cours).

¹⁰⁴ Les ouvrages Ramassiers, boulevard Urbain Nord, le parc des expositions, les différentes lignes Linéo de bus...

¹⁰⁵ Le fonds de concours est une participation versée par une collectivité ou un établissement public local à un organisme assurant la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'équipement, sous réserve que cette participation conditionne la réalisation même de cette opération. Le fonds de concours résulte soit de la passation d'une convention tel le contrat de plan, soit d'une disposition législative ou réglementaire. De par leur nature, les versements de subventions ou fonds de concours constituent en principe dans les budgets des collectivités versantes des charges imputables à la section de fonctionnement. En effet, qu'elles soient destinées, pour le bénéficiaire, à financer un équipement ou des dépenses de fonctionnement, elles constituent dans tous les cas, selon les normes comptables actuellement en vigueur, une charge pour les collectivités qui les versent puisqu'elles n'ont pas vocation à enrichir leur patrimoine.

tableau 10 : Montants mandatés entre 2012 et 2016 au titre des dépenses d'équipement de Tisséo Collectivités pour des opérations réalisées au profit de maîtres d'ouvrages tiers

Code invest.	Objet	Article budget	Délibération	N° de convention	Tiers	Mandaté 2012	Mandaté 2013	Mandaté 2014	Mandaté 2015	Mandaté 2016
10-508	Voie de liaison des Ramassiers (I/F)	2314	D.2010.12.16.12.9	2 010 995	Tlse Metropole		59 296	193 673	25 205	28 258
10-506	Travaux Boulevard Urbain Nord (I/F)	2314	D.2010.12.16.12.1	2 010 996	Tlse Metropole			616 452	1 545 483	1 876 610
10-511	Aménagements de voirie et mise en accessibilité des points d'arrêts au profit du réseau de bus urbain	23132	D.2009.12.14.13.4	2 009 906	Tlse Metropole	2 600 204	723 466	64 578		
12-522	Desserte nouveau parc des expositions par le prolongement de la ligne T1 au Nord	2314	D.2011.07.11.9.1	2 011 944	Tlse Metropole			763 134	302 989	153 048
12-524	Réhabilitation bassin rétention TCSP rte Castres Balma	23132	D.2012.07.12.20.3	2 012 943	Tlse Metropole			88 994		
15-516	Reprise jalonnement Corridor ligne T1 Blagnac	2314	D.2011.07.11.2.1	2011-1004	Tlse Metropole				118 305	
12-528	Chronobus améliorat lignes bus structurantes et accessibilité des arrêts ligne n°16	2314	D.2012.10.03.22.2	2 012 970	Tlse Metropole		1 449 628	242 808		21 796
12-529	Chronobus améliorat sce lignes bus structurantes et	2314	D.2012.10.03.22.1	2 012 971	Tlse Metropole		12 352		32 078	
11-518	Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	23132	D.2013.02.21.17.5	2013-808	Castelmaurou			121 767		
11-518	Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	23132	D.2013.02.21.17.5	2013-810	Lapeyrouse-Fossat		34 924	114 300		
11-518	Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	2314	D.2013.02.21.17.8	2013-813	St-Loup			15 650	2 000	
11-518	Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	2314	D.2013.02.21.17.9	2013-814	St-Genies Bellevue			128 973	7 089	
11-518	Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	2314	D.2012.12.20.17.2	2012 1005	Sivom Saurdrune			24 108	129 032	
12-527	Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	2314	D.2012.12.20.17.1	2012 1006	Tlse Métropole		860 147	941 398	1 815 426	782 074
11-518	Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	23132	D.2012.12.20.17.3	2012 1007	Sivu Tlse Centre			179 690		
13-501	Aménagements lignes structurantes L64	2314	D.2013.05.30.20.6	2013-850	Tlse Metropole			18 199	1 109 687	1 544 441
13-502	Aménagements intermodalité, gare bus, locaux	23132	D.2013.07.11.17.3	2 013 858	CAM			500 000		
13-508	Aménagement RD15 améliorer circulation ligne 58	2314	D.2013.12.12.12.3	2 013 904	Tlse Metropole					1 593 713
15-502	Aménagements pour usagers réseau de surface	2314	D.2014.11.5.9.2	2 014 895	CAM				135 382	643 649
15-511	Aménagements pour usagers réseau de surface	2314	D.2014.11.5.9.3	2 014 896	Sivu toulouse centre					66 470
15-512	Aménagements pour usagers réseau de surface	2314	D.2014.11.5.9.3	2 014 897	Saint-Loup Cammas				191 585	316 439
15-510	Aménagements pour usagers réseau de surface	2314	D.2014.11.05.9.7	2 014 901	Sivom de la Saurdrune				52 066	408 316
15-501	Ligne Linéo 16, extension Ouest	2314	D.2014.12.17.4.4	2 014 907	Tlse Metropole				2 451	426 984
15-513	Aménagements pour usagers réseau de surface	2314	D.2014.12.17.10.4	2 014 915	SICOVAL					224 028
15-514	Aménagements pour usagers réseau de surface	2314	D.2015.02.04.13.1	2 015 820	St Genies				3 000	47 122
15-515	Aménagements réseau de surface 2016 - 2020	2314	2015 12 09 9 9	2015-876	Tlse Metropole					695 770
16-501	Aménagements Linéo 7 Toulouse - St Orens	2314	2015 09 16 2 2	2015-859	Tlse Metropole					502 011
16-502	Aménagements Linéo 6 Castanet-Auzerville-Ramonville	2314	2015 12 9 1 1	2016 -801	SICOVAL					50 015
16-503	Aménagements Linéo 8 Marengo SNCF - Gonin	2314	2015 12 09 1 2	2016-804	Tlse Metropole					373 191
16-504	Aménagements Linéo 9 l'Union - Toulouse	2314	2016 03 30 4 13	2016-817	Tlse Metropole					32 161
	Total					2 600 204	3 139 813	4 013 723	5 471 778	9 786 094

Source : Tisséo Collectivités, retraitement CRC

Pour chacune de ces opérations, une convention est signée entre Tisséo Collectivités et la collectivité ou EPCI concerné, essentiellement Toulouse Métropole. Ces conventions prévoient que ces opérations « seront enregistrées sur le plan comptable en opérations de mandat. Pour Tisséo Collectivités, cela se traduit par une dépense patrimoniale d'investissement permettant l'intégration des ouvrages remis par le mandant. Pour Toulouse Métropole, les ouvrages réalisés pour le compte de Tisséo Collectivités se traduiront dans son bilan par une affectation en compte de tiers ».

L'analyse des conventions met en évidence que, pour chaque opération d'aménagement de l'espace urbain incluant une opération relative aux transports en commun (généralement un aménagement de ligne de bus), Tisséo Collectivités supporte l'intégralité du coût de l'opération y compris les opérations de voirie, et l'intervention sur les réseaux et équipements connexes pour lesquelles Tisséo Collectivités n'est pas compétent.

Ces modalités de conventionnement et de financement appellent les observations suivantes :

- aux termes de ces conventions de maîtrise d'ouvrage unique, Tisséo Collectivités supporte l'intégralité de la charge de financement des dépenses d'aménagement de voirie alors qu'une

part de ces dépenses relève de la compétence de Toulouse Métropole et devrait, de ce fait, être supportée par elle ;

- contrairement à ce qui est prévu dans le cadre de conventions de mandat, ce dispositif ne prévoit pas de reddition annuelle des comptes ;
- par ce dispositif, Tisséo Collectivités fait figurer à son bilan des dépenses d'équipement relatives à certaines immobilisations dont il n'a, pour une partie d'entre elles, ni la propriété, ni la gestion opérationnelle et qui sont sans rapport avec les dépenses relatives aux transport en commun (dépenses d'assainissement, d'éclairage public, VRD, réseaux divers et espaces verts, bassin de rétention, etc.). Ces dépenses, indûment prises en charge par Tisséo Collectivités essentiellement à la faveur d'opérations réalisées sous maîtrise d'ouvrage de Toulouse Métropole, figuraient à l'état de l'actif pour un montant de 46,3 M€ au 31 décembre 2016. Ceci a pour effet de fausser non seulement l'exactitude des états financiers, mais également le plan de financement des investissements patrimoniaux de Tisséo Collectivités ;
- Tisséo Collectivités finance anormalement des travaux qui relèvent du patrimoine de la métropole de Toulouse et d'autres intercommunalités.

La chambre souligne qu'il résulte de ce dispositif irrégulier que l'état de l'actif du syndicat est insincère. Elle demande à Tisséo Collectivités de se mettre en conformité avec les dispositions légales afférentes aux conventions de mandat.

5.3. La neutralisation partielle des amortissements

Tisséo Collectivités, service public industriel et commercial, a l'obligation de pratiquer l'amortissement de ses biens (article L. 2321-1 et R. 2321-1 du CGCT). L'amortissement a pour objectif de constater comptablement la diminution de la valeur des actifs et d'en préparer le renouvellement par la création d'une ressource d'investissement financée par la section de fonctionnement. Le volume important et croissant des investissements réalisés par Tisséo Collectivités a généré une dotation annuelle aux amortissements élevée et en forte progression, passée de 99 M€ en 2012 à 114 M€ en 2016 soit une hausse de plus de 15 %.

Estimant que les ressources de la section de fonctionnement étaient insuffisantes pour faire face à cette charge d'amortissement, les dirigeants de Tisséo Collectivités avaient, en 2007, engagé une démarche auprès des services centraux de l'État afin de procéder à une « neutralisation des dotations aux amortissements de la ligne B¹⁰⁶ ». La réponse des ministres concernés, en date du 8 février 2007, après avoir rappelé que l'amortissement constitue une dépense obligatoire, notamment pour un SPIC, indiquait qu'il « paraît possible d'autoriser le syndicat à neutraliser une partie des dotations aux amortissements pratiquées par opération d'ordre budgétaire. Cette neutralisation partielle devra faire l'objet d'une délibération du conseil et se traduira par l'émission d'un mandat sur le compte 1068 et d'un titre sur le compte 778 [...]. Cette dérogation [...] sera mise en œuvre annuellement avec l'aval du préfet de la région Midi-Pyrénées [et] ne peut conduire, en tout état de cause, à ce que le compte 1068 présente un solde débiteur ». Tisséo Collectivités a utilisé cette possibilité en procédant par écritures d'ordre budgétaire : dépense au compte d'investissement 1068 (réserves), recette au compte de fonctionnement 7781 (autres produits exceptionnels).

¹⁰⁶ Tisséo Collectivités a sollicité début 2007 le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour obtenir une dérogation afin de pouvoir pratiquer une neutralisation de l'amortissement afférent aux équipements de la nouvelle ligne de métro de Toulouse. Le montant des dotations aux amortissements est passé de 39,9 M€ en 2007 à 87 M€ en 2008 et Tisséo Collectivités indique que « sans une neutralisation partielle de ces charges inscrites en section de fonctionnement, l'augmentation des contributions financières des membres aurait eu pour conséquence d'accroître la pression fiscale ».

La « neutralisation » ainsi effectuée s'est opérée par un transfert de crédits d'un compte de la section d'investissement (1068) vers un compte de la section de fonctionnement (77). Une telle pratique conduit à compenser partiellement le transfert de la section de fonctionnement vers la section d'investissement (via les opérations d'ordre des comptes 68 et 28) par un flux en sens inverse de la section d'investissement vers la section de fonctionnement (D/ 1068 ; R/77). Or, ce type de transfert est interdit, sauf dans certaines conditions pour les communes seulement, et dans la limite de l'excédent dégagé par la section d'investissement (articles L. 2311-6 et D. 2311-14 du CGCT).

Cette pratique constitue une double entorse aux règles comptables dans la mesure où elle enfreint les dispositions de l'instruction comptable M4 qui proscrie la neutralisation des amortissements pour les services publics industriels et commerciaux, et où 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 qu'on connaisse la justification de telles variations. L'amortissement variable est le surcoût non prévu par l'instruction budgétaire et comptable M4.

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 rendait une telle neutralisation non nécessaire. La chambre recommande l'abandon d'une telle pratique, qui n'est pas mise en œuvre par les autres grands réseaux de transport (Paris, Lyon, Lille).

Recommandations

3. Mettre un terme définitif au processus de neutralisation comptable des amortissements. *Non mise en œuvre.*

4. Rétablir la sincérité des comptes de Tisséo Collectivités. *Non mise en œuvre.*

5.4. Des moins-values de cession

Pendant la période sous revue, Tisséo Collectivités a enregistré chaque année, à l'exception de l'exercice 2015, une moins-value sur la cession de ses actifs, le prix de vente de ses immobilisations étant régulièrement inférieur à la valeur nette comptable des biens cédés. La perte de 1,4 M€ enregistrée en 2012 s'explique par le fait qu'une rame ait dû être précocement mise au rebut après avoir été accidentée. Les pertes enregistrées en 2013, 2014 et 2016 sont pour l'essentiel imputables aux ventes de bus dont les prix de cession sont, pour une part significative, nettement inférieurs à leur valeur nette comptable, alors même que la durée d'amortissement des bus semble en cohérence avec leur durée de vie théorique (12 à 15 ans). Tisséo Collectivités explique ces moins-values de cession principalement par deux phénomènes :

- les reprises faites par le constructeur qui fournit les autobus neufs à Tisséo Collectivités. Dans ce cas, les valeurs de reprise sont proposées par le fournisseur dans le cadre de l'appel d'offres avec des valeurs fréquemment inférieures à la VNC¹⁰⁷ ;

¹⁰⁷ Ce fut notamment le cas des autobus « CITO » véhicules hybrides expérimentaux à gabarit réduit qui ont présenté, à l'utilisation, une technologie non satisfaisante et qui ont été repris par Heuliez. Ce fut également le cas des minibus électriques repris par le fournisseur Bredamenaribus, qui se sont avérés en pratique être d'une durée de vie inférieure à un autobus classique.

- l'achat par les sous-traitants de l'EPIC Tisséo : l'EPIC a lancé en 2016 des consultations auprès de transporteurs afin de sous-traiter des lignes urbaines. Les autobus qui étaient utilisés par l'EPIC pour exploiter ces lignes ont été vendus aux candidats retenus comme sous-traitants. Cette revente aux sous-traitants a engendré une moins-value de cession de 272 000 € en 2016. Tisséo Collectivités indique que « les prix de cession des autobus font dans ce cas partie d'un équilibre général des contrats de sous-traitance ».

L'ordonnateur précise en outre que Tisséo Collectivités a choisi de se délester de certains de ses véhicules, expérimentaux et de gabarit réduit, pour lesquels les coûts d'entretien et de maintenance étaient trop importants eu égard à leur usage.

6. LA SITUATION FINANCIÈRE

En préambule, et en réponse aux interrogations de l'ordonnateur, la chambre précise la méthodologie retenue dans le cadre de cette analyse financière :

- la méthode retenue est proche de l'analyse financière privée, du fait de la nature industrielle et commerciale de l'activité de transports ;
- la période de contrôle court sur les exercices 2012 à 2016, dans la continuité du précédent contrôle de la chambre. Il s'agit au demeurant d'une période homogène sans effet de rupture. Englober l'exercice 2011, comme le demande Tisséo Collectivités, aurait *a contrario* entraîné un effet de bord qui aurait faussé la plupart des ratios. En effet, le principal facteur de rupture dans la période récente est le passage du taux du versement transport de 1,8 % à 2 % le 1^{er} juillet 2011. L'exercice 2012 est donc le premier exercice avec un taux de VT à 2 % en année pleine, mais ce taux est ensuite resté inchangé sur la période. De la même manière, les participations des membres ont augmenté en 2012 et sont ensuite restées quasiment inchangées (101,9 M€ en 2012, 102,6 M€ en 2016) ;
- l'analyse financière est classiquement présentée en termes nominaux ;
- le versement transport est volontairement affecté au calcul de la valeur ajoutée et non à celui de l'excédent brut d'exploitation ;
- le calcul de la capacité d'autofinancement intègre la neutralisation des amortissements.

6.1. Les performances financières

6.1.1. Une capacité d'autofinancement importante, mais en contraction

Malgré une hausse du produit total de 9,8 % sur la période (+ 28,7 M€) et de la valeur ajoutée du même ordre (+ 29,8 M€ soit + 10,6 %), l'excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées se contracte de 5,6 M€ (- 3,4 %) du fait de la forte progression des subventions d'exploitation versées à l'EPIC Tisséo (+ 34,3 M€ soit + 15,9 % sur la période).

La hausse affichée de l'excédent brut d'exploitation après subventions d'équipement versées (+ 7,3 M€, soit plus 4,9 %) s'explique uniquement par le changement d'imputation des travaux réalisés par Tisséo Collectivités sous maîtrise d'ouvrage déléguée (cf. § 5.2 p.69) qui conduit à une disparition des subventions d'équipements versées (- 12,9 M€), progressivement

imputées en section d'investissement. Ce changement de pratique améliore ainsi artificiellement l'excédent brut d'exploitation.

tableau 11 : Du chiffre d'affaires à la capacité d'autofinancement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° en VA	Evol° en %	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	72 343 589	74 583 146	74 036 364	73 904 484	78 232 581	5 888 992	8,1%	2,0%
+ redevances versées par les fermiers	0	16 789	0	1 117	40	40		N.C.
= Ressources d'exploitation	72 343 589	74 599 935	74 036 364	73 905 602	78 232 621	5 889 032	8,1%	2,0%
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	222 221 036	222 889 495	233 227 233	235 531 567	245 101 314	22 880 278	10,3%	2,5%
= Produit total	294 564 625	297 489 429	307 263 597	309 437 169	323 333 935	28 769 310	9,8%	2,4%
- Consommations intermédiaires	7 125 572	6 654 484	4 563 058	4 131 172	4 922 256	-2 203 316	-30,9%	-8,8%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	5 384 580	5 929 938	5 994 122	6 264 316	6 539 498	1 154 918	21,4%	5,0%
= Valeur ajoutée	282 054 473	284 905 008	296 706 417	299 041 680	311 872 181	29 817 708	10,6%	2,5%
<i>en % du produit total</i>	<i>95,8%</i>	<i>95,8%</i>	<i>96,6%</i>	<i>96,6%</i>	<i>96,5%</i>			
- Charges de personnel	5 005 049	5 442 492	5 695 600	6 061 465	6 449 397	1 444 348	28,9%	6,5%
+ Subvention d'exploitation perçues	102 570 676	103 263 063	102 632 283	102 788 654	102 957 983	387 307	0,4%	0,1%
- Subventions d'exploitation versées	215 662 098	230 355 710	242 735 138	249 476 945	249 986 561	34 324 463	15,9%	3,8%
+ Autres produits de gestion	40 727	8 017	1 502	0	1 281	-39 446	-96,9%	-57,9%
- Autres charges de gestion	0	0	0	0	24 039	24 039		130 035,0%
= Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées	163 998 729	152 377 885	150 909 465	146 291 924	158 371 448	-5 627 282	-3,4%	-0,9%
<i>en % des produits de gestion courante</i>	<i>39,57%</i>	<i>36,39%</i>	<i>35,08%</i>	<i>33,80%</i>	<i>35,64%</i>			
- Subventions d'équipement versées	13 109 690	6 203 941	4 498 087	2 592 769	113 386	-12 996 303	-99,1%	-69,5%
= Excédent brut d'exploitation	150 889 040	146 173 944	146 411 378	143 699 154	158 258 061	7 369 022	4,9%	1,2%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-52 433 255	-58 955 961	-59 873 264	-58 782 379	-67 918 067	-15 484 812	29,5%	6,7%
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>17 324 786</i>	<i>18 006 867</i>	<i>20 335 633</i>	<i>20 633 425</i>	<i>18 082 659</i>	<i>757 873</i>	<i>4,4%</i>	<i>1,1%</i>
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	10 595 822	10 211 103	15 506 421	13 176 349	12 346 136	1 750 315	16,5%	3,9%
= CAF brute	109 051 607	97 429 085	102 044 535	98 093 125	102 686 131	-6 365 476	-5,8%	-1,5%
<i>en % des produits de gestion courante</i>	<i>26,31%</i>	<i>23,27%</i>	<i>23,72%</i>	<i>22,66%</i>	<i>23,11%</i>			

Source : CRC

A contrario, la forte dégradation du résultat financier (- 15,5 M€, soit - 29,5 %) a contribué à la contraction de la capacité d'autofinancement brute sur la période (- 6,3 M€ soit - 5,8 %).

6.1.2. La structure des charges et des produits

6.1.2.1. Les produits : un financement assuré majoritairement par le versement transport

tableau 12 : Évolution des produits de gestion courante (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° en VA	Evol° en %	Structure moyenne
Versement transport net des remboursements	222 221 036	222 889 495	233 227 233	235 531 567	245 101 314	22 880 278	10,3%	54,1%
+ Ventes de produits, services et marchandises	72 343 589	74 583 146	74 036 364	73 904 484	78 232 581	5 888 992	8,1%	17,4%
+ Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	0	16 789	0	1 117	40	40		0,0%
+ Subventions d'exploitation	102 570 676	103 263 063	102 632 283	102 788 654	102 957 983	387 307	0,4%	24,0%
+ Autres produits de gestion courante (hors redevances)	40 727	8 017	1 502	0	1 281	-39 446	-96,9%	0,0%
+ Produits financiers et gains de change (réels)	17 324 786	18 006 867	20 335 633	20 633 425	18 082 659	757 873	4,4%	4,4%
= Produits de gestion courante	414 500 814	418 767 376	430 233 015	432 859 248	444 375 858	29 875 043	7,2%	

Source : CRC

Le versement transport¹⁰⁸ (245 M€ en 2016) constitue la première source de financement de Tisséo Collectivités et représente 54,1 % des produits de gestion courante en moyenne sur la période. Il a connu une progression sensible malgré un taux inchangé depuis le 1^{er} juillet 2011, date à laquelle son taux est passé de 1,8 % à 2 %, et en dépit de la diminution de l'assiette engendrée par le relèvement du seuil d'assujettissement, passé de 9 à 11 salariés en 2015. Son évolution dépend directement du dynamisme de l'activité économique de l'agglomération toulousaine.

La progression du versement transport net des remboursements (+ 10,3 %) a également été marginalement confortée depuis 2013 par la baisse du montant des restitutions effectuées, du fait d'un contrôle accru par Tisséo Collectivités du fondement des demandes de restitutions¹⁰⁹.

tableau 13 : Évolution des ressources fiscales nettes (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° en %	Var. annuelle moyenne
Versement de transport	223 491 515	224 735 138	234 971 213	236 930 000	246 088 450	10,11%	2,4%
- Restitution de la taxe Versement de transport	1 270 479	1 845 643	1 743 980	1 398 433	987 136	-22,30%	-6,1%
= Ressources fiscales nettes	222 221 036	222 889 495	233 227 233	235 531 567	245 101 314	10,30%	2,5%

Source : CRC

Les subventions des collectivités, à 102,8 M€ en 2016, assurent en moyenne 24 % des produits de gestion courante et affichent une relative stabilité sur la période sous revue.

tableau 14 : Évolution des subventions d'exploitation reçues (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Etat	0	232 522	103 600	49 666	185 363
+ Groupements de collectivités	101 998 952	102 381 703	102 463 872	102 548 876	102 636 812
+ Autres EPL	148 602	0	0	0	10 000
= Subventions et participations des collectivités territoriales	101 998 952	102 614 225	102 567 472	102 598 542	102 822 175
+ Autres subventions d'exploitation	423 122	648 838	64 811	190 112	125 809
= Subventions d'exploitation	102 422 074	103 263 063	102 632 283	102 788 654	102 947 983

Source : CRC

Ces subventions proviennent en quasi-totalité des collectivités membres de Tisséo Collectivités dont plus de 97 % de la métropole de Toulouse (100 M€), devant le Sicoval (1,1 M€), le SITPRT (0,8 M€) et la communauté d'agglomération du Muretain (0,7 M€).

Les produits commerciaux procurent environ 17,4 % des produits de gestion courante sur la période.

D'un montant de 78,2 M€ en 2016, ils proviennent essentiellement des recettes du trafic (72,8 M€) et marginalement des recettes de publicité (2,78 M€) et des recettes accessoires (2,31 M€). Ces produits commerciaux représentent ainsi une recette de 0,61 € par déplacement¹¹⁰.

¹⁰⁸ Les entreprises publiques et privées de plus de 11 salariés contribuent au financement de l'autorité organisatrice des transports publics via le versement transport dont l'assiette est assise sur la masse salariale des entreprises concernées. Cette assiette est de 12,4 Md€ en 2016.

¹⁰⁹ Les trois principaux motifs de restitutions sont : les indus (évolution du nombre de salariés éligibles pour l'entreprise concernée), le ramassage organisé par les entreprises et les demandes de régularisation au titre du personnel logé.

¹¹⁰ 0,57 €/déplacement en 2016 si on ne considère que les recettes strictement liées au trafic, à l'exclusion des recettes publicitaires.

Leur progression sur la période sous revue (+ 8,1 %) s'explique par la hausse de fréquentation du réseau, la recette unitaire au déplacement diminuant sur la période sous revue¹¹¹.

tableau 15 : Évolution du chiffre d'affaires (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution	Var. annuelle moyenne
+ Prestations de services	72 253 612	74 446 723	73 899 127	73 792 437	78 121 569	8,1%	2,0%
dont transport de voyageur	72 224 659	74 416 839	73 871 517	73 745 740	78 079 345	8,1%	2,0%
+ Mise à disposition de personnel facturée	79 928	100 489	101 488	112 048	111 012	38,9%	8,6%
+ Divers produits d'activités annexes	10 049	35 934	35 749	0	0	-100,0%	-100,0%
= Chiffre d'affaires (c)	72 343 589	74 583 146	74 036 364	73 904 484	78 232 581	8,1%	2,0%
+ Redevances versées par les fermiers et concessionnaires (d)	0	16 789	0	1 117	40		N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c+d)	72 343 589	74 599 935	74 036 364	73 905 602	78 232 621	8,1%	2,0%

Source : CRC

6.1.2.2. Les charges : la part prépondérante des subventions versées

Des charges constituées à plus des trois quarts par les subventions d'exploitation

Les charges sont à plus de 77 % constituées par les subventions versées, qui ont progressé de 9,3 % sur la période sous revue.

tableau 16 : Structure des charges courantes

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° en VA	Evol° en %	Structure moyenne
Charges à caractère général	7 125 572	6 654 484	4 563 058	4 131 172	4 922 256	-2 203 316	-30,9%	1,7%
+ Charges de personnel	5 005 049	5 442 492	5 695 600	6 061 465	6 449 397	1 444 348	28,9%	1,8%
+ Autres charges de gestion	228 771 788	236 559 651	247 233 225	252 069 715	250 123 987	21 352 199	9,3%	77,4%
dont subventions versées	228 771 788	236 559 651	247 233 225	252 069 715	250 099 948	21 328 160	9,3%	
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change (réelles)	52 433 255	58 955 961	59 873 264	58 782 379	67 918 067	15 484 812	29,5%	19,0%
= Charges courantes	293 335 664	307 612 589	317 365 146	321 044 731	329 413 707	36 078 043	12,3%	

Source : CRC

La hausse de ces subventions est essentiellement portée par la hausse des subventions d'exploitation versées à Tisséo et, de manière marginale, par celle des subventions aux organismes de droit privé (+ 37,5 %, soit + 1,27 M€).

tableau 17 : Évolution des subventions d'exploitation versées (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol en VA	Evol° en %	Var. annuelle moyenne
Subventions d'exploitation aux organismes publics	212 261 863	226 434 317	237 593 019	244 398 615	245 311 630	33 049 768	15,6%	3,7%
+ Subventions d'exploitation aux organismes de droit privé	3 400 235	3 921 393	5 142 119	5 078 330	4 674 931	1 274 696	37,5%	8,3%
= Subventions d'exploitation versées	215 662 098	230 355 710	242 735 138	249 476 945	249 986 561	34 324 463	15,9%	3,8%
+ Subventions d'équipement aux organismes publics	13 109 690	6 203 941	4 498 087	2 592 769	113 386	-12 996 303	-99,1%	-69,5%
+ Subventions d'équipement aux organismes de droit privé	0	0	0	0	0	0		N.C.
= Subventions d'équipement versées	13 109 690	6 203 941	4 498 087	2 592 769	113 386	-12 996 303	-99,1%	-69,5%
= Subventions versées	228 771 788	236 559 651	247 233 225	252 069 715	250 099 948	21 328 160	9,3%	2,3%

Source : CRC

¹¹¹ Elle passe de 0,59 €/déplacement en 2012 à 0,57 € en 2016.

À la rémunération forfaitaire de Tisséo (242 M€ en 2016) s'ajoute une rémunération variable marginale (0,044 M€) et divers remboursements au titre de la maintenance des ascenseurs et escaliers mécaniques de la ligne B (3 M€ en 2016) et autres remboursements de petits travaux.

La limitation de la progression de la rémunération de la régie à compter de 2016, imposée par Tisséo Collectivités, permet de rétablir partiellement le taux de couverture de la subvention d'exploitation par le versement transport, qui tend à s'amenuiser du fait d'une progression de la subvention d'exploitation plus dynamique (+ 18 %) que celle du versement transport (+ 10,3 %)¹¹².

tableau 18 : Taux de couverture de la subvention d'exploitation par le versement transport

versement transport net/ subvention aux exploitants	2012	2013	2014	2015	2016
VT/sub EPIC Tisséo	104,7%	98,4%	98,2%	96,4%	99,9%

Source : CRC

Des subventions sont également versées :

- à la région (1 M€ en 2016) au titre de l'utilisation par les usagers de Tisséo Collectivités de la ligne SNCF (Colomiers-Arènes) au prix d'un ticket Tisséo standard ;
- à Toulouse Métropole au titre de la convention sur les feux tricolores (destinée à aménager les systèmes de priorité sur les bus).

La subvention versée aux organismes privés (4,67 M€ en 2016) correspond aux charges d'exploitation du réseau dédié aux personnes à mobilité réduite au titre de la DSP Mobibus. La forte croissance de cette subvention d'exploitation (+ 37,5 %) s'explique essentiellement par la hausse de fréquentation du service.

S'agissant des autres subventions d'exploitation (779 000 €), elles sont principalement constituées de la subvention annuelle versée à l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (720 000 € en 2016).

Le poids des charges financières

Les charges financières (nettes des produits financiers issus de la valorisation des swaps) constituent le deuxième poste de dépense, derrière la subvention versée à l'EPIC. Elles ont augmenté de 15,5 M€ sur la période pour s'établir à 67,9 M€ en 2016. Cette progression est la résultante tant de l'ampleur de l'encours de dette que de sa nature et de son ancienneté (cf. § 6.2.2 p.80).

Des charges de personnel marginales, mais en forte progression

Les charges de personnel, bien que marginales (1,8 % des charges courantes en moyenne) ont connu une progression très soutenue, à + 28,9 % sur la période, soit + 1,44 M€. Cette situation s'explique pour un tiers par la hausse des effectifs et pour deux tiers par l'augmentation du salaire moyen (cf. § 7.1 p.92).

¹¹² Pour mémoire, ce taux de couverture était en 2008, de 114 % (cf. ROD de la CRC Midi-Pyrénées, 2012. p.53).

6.1.3. Un coût net du réseau en hausse, partiellement compensé par la progression du versement transport

Pendant la période sous revue, la subvention d'exploitation versée à l'EPIC Tisséo s'est alourdie de 38,1 M€.

Cette évolution de + 18,6 % entre 2012 et 2016, après rattachement à l'exercice des régularisations et hors remboursements de travaux et maintenance, est à mettre en regard de la moindre progression des recettes commerciales (+ 8 %). Le coût net du réseau pour Tisséo Collectivités est donc en hausse de 24,4 % sur la période (+ 32,2 M€).

tableau 19 : Évolution du coût net du réseau pour Tisséo Collectivités (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016	Evol°
Total de la rémunération versée à l'EPIC après rattachements à l'exercice (et hors remboursements travaux et maintenance)	204 435 022	217 168 634	229 430 187	239 107 207	242 543 612	18,6%
Recettes commerciales (reversées au SMTC)	72 343 589	74 583 146	74 036 364	73 904 484	78 232 581	8,1%
Coût net du réseau pour le SMTC	132 091 433	142 585 488	155 393 823	165 202 723	164 311 031	24,4%

Source : CRC

Le coût net du réseau par déplacement s'est accru de 12,4 % sur la période sous revue.

tableau 20 : Évolution du coût net du réseau rapporté à la validation, au déplacement et au kilomètre commercial

<i>en millions</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Evol°
Kilomètres commerciaux (KC)	31,5	33,0	34,1	34,2	35,2	11,7%
Validations	162,1	170,8	174,8	170,7	181,0	11,7%
Nombre de déplacements	115,4	120,8	123,9	121,3	127,7	10,7%
<i>en €</i>						
Coût net du réseau / KC	4,19	4,32	4,56	4,83	4,67	11,3%
Coût net du réseau / validation	0,81	0,83	0,89	0,97	0,91	11,4%
Coût net du réseau / déplacement	1,14	1,18	1,25	1,36	1,29	12,4%

Source : CRC

La hausse du coût net du réseau de 32,2 M€, conjuguée à un alourdissement significatif des charges financières (+ 15,4 M€), n'a été que partiellement couverte par une progression pourtant dynamique du versement transport (+ 22,8 M€). Il en est résulté une diminution de la capacité d'autofinancement de Tisséo Collectivités, masquée par le transfert de charges de fonctionnement en dépenses d'investissement.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur précise que le montant de la redevance s'est élevé à 243,3 M€ en 2017, soit une augmentation de 1,8 % par rapport à 2015. Cette évolution marque, selon lui, une « inversion très significative de tendance ». Si cette évolution marque une inflexion, la chambre souligne qu'elle ne suffit pas à contrecarrer la tendance de long terme à la hausse du coût du réseau.

6.2. Le financement des investissements

6.2.1. Le recours à l'emprunt

La CAF brute cumulée sur la période sous revue s'est élevée à 509,3 M€ et a été consommée à 62 % par les annuités en capital de la dette, soit 317,9 M€ en cumulé.

tableau 21 : Le financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° en VA	Evol° en %	Cumul sur la période
CAF brute	109 051 607	97 429 085	102 044 535	98 093 125	102 686 131	-6 365 476	-5,8%	509 304 483
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	72 088 143	55 492 480	58 791 676	63 015 965	68 588 463	-3 499 679	-4,9%	317 976 728
= CAF nette ou disponible (C)	36 963 464	41 936 605	43 252 859	35 077 160	34 097 668	-2 865 797	-7,8%	191 327 756
<i>en % du produit total</i>	12,5%	14,1%	14,1%	11,3%	10,5%			
+ Subventions d'investissement	4 172 838	33 137 349	27 924 615	19 212 836	5 714 498	1 541 659	36,9%	90 162 136
+ Produits de cession	61 801	25 198	72 001	825 020	1 442 759	1 380 957	2234,5%	2 426 779
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 234 640	33 162 547	27 996 616	20 037 856	7 157 256	2 922 616	69,0%	92 588 915
= Financement propre disponible (C+D)	41 198 104	75 099 152	71 249 475	55 115 016	41 254 924	56 820	0,1%	283 916 671
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	36,1%	44,9%	55,6%	103,7%	68,0%	31,8%		54,2%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	114 068 689	167 315 906	128 224 675	53 153 944	60 713 160	-53 355 528	-46,8%	523 476 374
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	60 871	60 871		60 871
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-86 744	-675	0	1 950	1 950		-85 468
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-72 870 585	-92 130 010	-56 974 525	1 961 072	-19 521 057	53 349 528	-73,2%	-239 535 106
- Reprise sur réserves	10 000 000	8 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	0	0	48 000 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-82 870 585	-100 130 010	-66 974 525	-8 038 928	-29 521 057	53 349 528	-64,4%	-287 535 106
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	109 200 000	79 000 000	60 000 000	30 000 000	35 000 000	-74 200 000	-67,9%	313 200 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	26 329 415	-21 130 010	-6 974 525	21 961 072	5 478 943	-20 850 472	-79,2%	25 664 894

Source : CRC

La CAF nette cumulée (191,3 M€) complétée principalement par d'importantes subventions d'investissement (90,1 M€) a généré un financement propre disponible de près de 284 M€.

Les subventions d'investissement reçues proviennent pour plus de la moitié (53 %) du conseil départemental, pour 20 % de l'Agence de financement des infrastructures de France et à 11,5 % de la métropole de Toulouse. Il s'agit pour l'essentiel de subventions pour les lignes de tramway, pour le prolongement de la ligne B du métro et pour le financement des travaux d'aménagement pour la mise en service de bus en site propre (cf. annexe 3 p.121).

Ce financement propre disponible a couvert 54 % des 523 M€ de dépenses d'équipement réalisées sur la période, occasionnant un besoin de financement cumulé de 239,5 M€.

La chambre observe que Tisséo Collectivités a sur-emprunté de 2012 à 2016 par rapport à son seul besoin de financement : les 313 M€ de nouveaux emprunts contractés ont non seulement couvert l'intégralité du besoin de financement, mais ont abondé, sans nécessité, le fonds de roulement à hauteur de 25,6 M€.

6.2.2. L'encours de dette

Relevant le niveau critique d'endettement de Tisséo Collectivités, la chambre avait, dans son précédent rapport, émis deux recommandations à ce titre, à savoir : poursuivre une gestion active de la dette dans le but d'en minimiser le coût actuel et à venir (recommandation n° 9) et contenir l'encours de la dette au niveau actuellement atteint (recommandation n° 10).

Cette dernière recommandation n'a été que partiellement suivie d'effet puisque l'encours de dette n'a cessé de progresser jusqu'au 31 décembre 2014, date à laquelle il s'élevait à 1,410 Md€ avant de retrouver son niveau de 2009¹¹³ au 31 décembre 2016 à la faveur d'une opération de renégociation. Si l'ordonnateur souligne que le syndicat s'est désendetté entre 2014 et 2016, la chambre rappelle que le désendettement aurait pu être plus important si Tisséo Collectivités n'avait pas mobilisé des emprunts au-delà de son strict besoin de financement.

tableau 22 : Évolution de l'encours de dette (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	1 348 290 380	1 385 402 237	1 408 996 500	1 410 205 499	1 377 189 534	0,5%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	72 088 143	55 492 480	58 791 676	63 015 965	68 588 463	-1,2%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	-86 744	-675	0	1 950	N.C.
+ Nouveaux emprunts	109 200 000	79 000 000	60 000 000	30 000 000	35 000 000	-24,8%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	1 385 402 237	1 408 996 500	1 410 205 499	1 377 189 534	1 343 599 120	-0,8%
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA et le BP	35 552 379	31 761 792	26 536 774	44 442 416	59 157 161	13,6%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA et BP	1 349 849 858	1 377 234 708	1 383 668 725	1 332 747 118	1 284 441 960	-1,2%

Source : CRC

Bien que stabilisé, cet encours de dette demeure important (299 % des recettes réelles de fonctionnement fin 2016) alors que la capacité d'autofinancement s'affaiblit, en maintenant le nombre d'années nécessaires au désendettement de la structure à un niveau élevé, soit 13,1 ans. L'ordonnateur justifie cette situation, en soulignant que ce ratio reste nettement inférieur à la durée résiduelle de la dette (18 ans).

tableau 23 : Évolution de la capacité de désendettement (2012-2016)

Principaux ratios d'alerte	2012	2013	2014	2015	2016
Annuité en capital de la dette	72 088 143	55 492 480	58 791 676	63 015 965	68 588 463
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	52 433 255	58 955 961	59 873 264	58 782 379	67 918 067
= Annuité totale de la dette	124 521 397	114 448 442	118 664 940	121 798 344	136 506 530
Encours de dette au 31 déc.	1 385 402 237	1 408 996 500	1 410 205 499	1 377 189 534	1 343 599 120
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	12,7	14,5	13,8	14,0	13,1

Source : CRC

L'annuité totale de la dette (capital et charges d'intérêts) a augmenté significativement, passant de 124,5 M€ en 2012 à 136,5 M€ en 2016.

¹¹³ L'encours de dette au 31/12/2009 était de 1 347 724 €.

De la même façon, le taux apparent de la dette¹¹⁴ a poursuivi sa progression passant de 3,78 % en 2012 à 5,05 % en 2016.

La dette, essentiellement à taux fixe (83 %), a fait l'objet d'une gestion active et notamment d'opérations de renégociation, qui ont cependant eu pour contrepartie l'allongement de sa durée, qui présente un profil à extinction longue (cf. annexe 11 p.136).

6.3. Le bilan

6.3.1. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement, après s'être contracté en début de période, a retrouvé en 2016 son niveau de 2012, les ressources stables ayant diminué (- 17,3 M€) d'un montant sensiblement équivalent à la baisse des emplois immobilisés (- 16,6 M€).

tableau 24 : Évolution du fonds de roulement net global (2012-2016)

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° en VA	Evol° en %
Dotations et réserves	498 831 492	513 315 686	515 018 541	520 021 269	516 328 393	17 496 901	3,51%
<i>dont dotations</i>	3 180 354	3 180 354	3 180 354	3 180 354	3 180 354	0	0,00%
<i>dont réserves</i>	380 840 580	372 840 580	395 241 972	392 719 225	382 719 225	1 878 645	0,49%
<i>dont report à nouveau</i>	114 810 558	137 294 752	116 596 215	124 121 689	130 428 813	15 618 255	13,60%
+/- Résultat d'exploitation	22 484 195	11 702 855	15 002 728	6 307 124	5 414 348	-17 069 846	-75,92%
+ Subventions d'investissement	324 278 592	342 669 256	356 197 403	360 197 840	348 416 879	24 138 287	7,44%
+ Provisions pour risques et charges	65 161	65 161	65 161	65 161	0	-65 161	-100,00%
= Ressources propres élargies	845 659 440	867 752 958	886 283 833	886 591 393	870 159 620	24 500 180	2,90%
+ Dettes financières (hors obligations)	1 336 202 237	1 359 796 500	1 361 005 499	1 327 989 534	1 294 399 120	-41 803 117	-3,13%
+ Emprunts obligataires remboursables in fine	49 200 000	49 200 000	49 200 000	49 200 000	49 200 000	0	
= Ressources stables	2 231 061 677	2 276 749 458	2 296 489 332	2 263 780 927	2 213 758 741	-17 302 936	-0,78%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	1 896 111 081	1 935 634 079	1 946 461 298	1 987 593 825	1 931 293 914	35 182 833	1,86%
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	5 713 160	4 725 613	5 199 945	12 028 047	13 670 099	7 956 939	139,27%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	1 888 744 012	1 929 254 557	1 939 607 444	1 973 911 869	1 915 909 035	27 165 023	1,44%
<i>dont immobilisations financières</i>	1 653 909	1 653 909	1 653 909	1 653 909	1 714 780	60 871	3,68%
+ Immobilisations en cours nettes des immos reçues	197 159 210	224 454 004	240 341 183	144 539 180	145 337 962	-51 821 248	-26,28%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées	0	0	0	0	0	0	
= Emplois immobilisés (F)	2 093 270 291	2 160 088 082	2 186 802 481	2 132 133 005	2 076 631 876	-16 638 415	-0,79%
= Fonds de roulement net global (E-F)	137 791 386	116 661 376	109 686 850	131 647 922	137 126 865	-664 521	-0,48%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	171,5	138,4	126,2	149,7	151,9	-19,5	-11,38%

Source : CRC

Cette baisse des ressources stables s'explique par la diminution du stock de dette (- 41 M€), qui a cependant été amortie par la progression des ressources propres élargies (+ 24 M€), en raison de la hausse des subventions d'investissement. La diminution du résultat d'exploitation (- 17,1 M€) a été strictement compensée par la hausse des dotations et réserves (+ 17,4 M€).

¹¹⁴ Exprimé par le ratio des charges financières rapportées à l'encours de dette.

Les dotations et réserves augmentent essentiellement sous l'effet de la croissance du report à nouveau, abondé chaque année à hauteur du résultat d'exploitation, diminué des affectations au compte 1068 « Autres réserves », soit 32,4 M€ en 2014 (affectation du résultat 2013) et 7,4 M€ en 2015 (affectation du résultat 2014). Sur la période sous revue, le report à nouveau a augmenté de 15,6 M€ et s'élève fin 2016 à 130,4 M€.

Le compte 1068 « Autres réserves » constitue la première ressource propre de Tisséo Collectivités avec 382,7 M€ en 2016. La croissance marginale de ce compte sur la période, malgré les importantes affectations de résultat qui sont venues l'abonder, s'explique par le mécanisme de reprise sur réserves qui vient prélever chaque année la contrepartie des recettes affectées à la section de fonctionnement pour la neutralisation des amortissements (cf. § 5.3 p.71 et annexe 10 p.135).

L'importance du report à nouveau et des réserves (513 M€ en 2016) prouve que Tisséo Collectivités a été surfinancé au regard des investissements réalisés. Tisséo Collectivités justifie l'importance de ces réserves en indiquant qu'il a « souhaité historiquement cumuler des excédents pour lisser dans le temps l'évolution des contributions des collectivités locales ». Il indique par ailleurs que pour les années à venir « il a été convenu de reconstituer ces excédents en vue de la montée en charge des dépenses liées à la troisième ligne de métro ».

Malgré l'importance de ces réserves et du report à nouveau, le poids des ressources propres est moindre que celui des dettes financières et obligations qui représentaient en 2016 plus de 60 % des ressources stables.

Historiquement, le recours à l'emprunt a excédé le strict besoin de financement, et permis de constituer un fonds de roulement plus abondant que nécessaire. Bien que ce phénomène ait été de moindre ampleur sur la période sous revue, le fonds de roulement demeure élevé puisqu'il couvre 151 jours de charges courantes. Tisséo Collectivités justifie son stock de dette et l'importance de son fonds de roulement par l'ampleur des projets d'investissement prévus dans le cadre du projet mobilités 2020.2025.2030.

6.3.2. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) a connu une forte croissance sur la période passant de 53 M€ en 2012 à 87,2 M€ en 2015, avant de revenir à 77,9 M€ en 2016.

La hausse du BFR est essentiellement due à la hausse des créances de Tisséo Collectivités sur les collectivités membres, et plus particulièrement sur Toulouse Métropole¹¹⁵ qui verse sa contribution annuelle avec un retard de plus d'un an en moyenne. Malgré un versement prévu en dixièmes, les titres sont émis par Tisséo Collectivités en fin d'année (cf. annexe 4 p.122) et les versements afférents ont lieu pour l'essentiel sur l'exercice suivant. Le reste à recouvrer inhérent au retard de versement de la contribution de la métropole de Toulouse en fin d'année est donc, chaque année, très élevé (90 M€ en 2015, 80 M€ en 2016 et 102,27 M€ en 2017).

¹¹⁵ Et, depuis 2014, à un retard de perception du versement transport (compte 4487) de l'ordre de 6 à 7 M€ en solde au 31 décembre. Ce phénomène de retard de perception du VT est contrebalancé par le versement en n+1 du dernier versement de la rémunération forfaitaire de la régie (compte 4486).

tableau 25 : Évolution du besoin en fonds de roulement (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Stocks	0	0	0	0	0
+ Redevelopables et comptes rattachés	11 447 601	11 807 088	18 447 891	12 921 638	13 282 629
<i>Dont clients</i>	97 570	136 700	5 774 607	77 086	49 210
- Encours fournisseurs	1 012 832	652 445	709 499	505 180	1 494 405
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	261 828	374 368	673 186	267 604	239 172
= Besoin en fonds de roulement de gestion	10 434 769	11 154 643	17 738 392	12 416 457	11 788 224
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	13,0	13,2	20,4	14,1	13,1
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	2 953
- Dettes et créances fiscales	-10 376 733	-14 707 027	-22 829 165	-8 859 543	-7 863 703
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités	-42 632 569	-18 270 211	-53 674 715	-71 503 437	-63 320 371
<i>Dont Etat autres collectivités publiques subventions à recevoir (4411)</i>	-30 661 495	-43 654 338	-80 793 673	-90 000 000	-80 379 625
<i>Dont opérations particulières avec l'Etat dépenses (4431)</i>	221 719	37 991 442	14 446 978	359 578	2 000
<i>Dont opérations particulières avec l'Etat recettes (4432)</i>	-15 290 536	-16 235 940	0	0	0
<i>Dont Etat autres charges à payer (4486)</i>	3 097 743	3 630 620	19 894 353	24 397 424	23 314 494
<i>Dont Etat produits à recevoir (4487)</i>	0	0	-7 222 373	-6 260 439	-6 257 241
- Autres dettes et créances	10 405 065	8 432 297	11 092 196	5 573 931	4 999 640
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser</i>	0	303 403	0	1 671	0
<i>Dont recettes à classer ou régulariser</i>	6 633	6 506	10 682	18 980	24 019
<i>Dont autres comptes créditeurs</i>	2 002 181	24 446	31 961	17 208	134 822
<i>Dont autres comptes débiteurs</i>	51 926	248 899	349 276	106 042	350 148
= Besoin en fonds de roulement global	53 039 007	35 699 584	83 150 076	87 205 506	77 969 704
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	66,0	42,4	95,6	99,1	86,4

Source : CRC

De surcroît ces restes à percevoir au 31 décembre de chaque année sont inférieurs au niveau du reste à percevoir constaté sur le restant de l'année, et plus particulièrement au troisième trimestre de chaque exercice. À titre d'exemple, en septembre 2017, Toulouse Métropole n'avait versé à Tisséo Collectivités que 3 des 10 dixièmes dus au titre de 2016, alors que les titres avaient tous été émis en octobre 2016, et aucun au titre de l'exercice 2017, puisqu'ils n'ont été émis par Tisséo Collectivités qu'en novembre 2017. Début septembre 2017, le montant de l'avance de trésorerie de Tisséo Collectivités à Toulouse Métropole, résultant à la fois de paiement tardifs et d'émissions tardives de titres, s'élevait à 170 M€.

La chambre souligne que ce mécanisme permet à Tisséo Collectivités de contribuer à financer directement la trésorerie de Toulouse Métropole, ce qui l'oblige à emprunter en lieu et place de Toulouse Métropole.

L'ordonnateur, en réponse à la chambre justifie la mutualisation de sa trésorerie avec celle de Toulouse métropole par « un choix partagé de Tisséo Collectivités et de Toulouse Métropole [...] de gérer de manière consolidée leur compte client ». La chambre souligne qu'il ne peut y avoir unité de caisse entre deux personnes publiques juridiquement distinctes et que les autres collectivités membres de Tisséo Collectivités payent leur participation dans les délais requis. Elle recommande de mettre un terme aux facilités de trésorerie consenties par Tisséo Collectivités à Toulouse Métropole.

Recommandation

5. Mettre un terme aux facilités de trésorerie consenties par Tisséo Collectivités à Toulouse Métropole. *Non mise en œuvre.*

6.3.3. La trésorerie

Le besoin de fonds de roulement ayant fortement cru face à un fonds de roulement stable, le niveau de trésorerie au 31 décembre de chaque exercice a diminué mécaniquement, à hauteur de 25 M€ sur l'ensemble de la période. Le niveau de trésorerie demeure cependant très confortable puisqu'il représentait 65,5 jours de charges courantes au 31 décembre 2016.

tableau 26 : Évolution de la trésorerie nette (2012-2016)

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° en VA	Evol° en %
Fonds de roulement net global	137 791 386	116 661 376	109 686 850	131 647 922	137 126 865	-664 521	-0,5%
- Besoin en fonds de roulement global	53 039 007	35 699 584	83 150 076	87 205 506	77 969 704	24 930 697	47,0%
= Trésorerie nette	84 752 379	80 961 792	26 536 774	44 442 416	59 157 161	-25 595 218	-30,2%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	105,5	96,1	30,5	50,5	65,5	-39,9	-37,8%
<i>Dont trésorerie active</i>	84 752 379	80 961 792	26 536 774	44 442 416	59 157 161	-25 595 218	-30,2%
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0	

Source : CRC

Si la métropole versait sa contribution annuelle aux échéances auxquelles elle est due, c'est-à-dire *a minima* au cours de l'exercice auquel elle se rattache, le niveau de trésorerie s'élèverait à plus de 130 M€.

Cette trésorerie surabondante est certes à mettre en regard des 50 M€ de trésorerie que Tisséo Collectivités va devoir mobiliser pour rembourser en 2022 son emprunt obligataire *in fine*, mais cette échéance encore lointaine ne saurait à elle seule justifier un tel niveau de trésorerie, dont le coût est élevé compte tenu du taux moyen de la dette de Tisséo Collectivités.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2012 et 2016, le coût net du réseau s'est accru de 32,2 M€, soit une hausse de 24,4 %. Rapporté au nombre de déplacements, il augmente de 12,4 % sur la période en raison de la hausse de la fréquentation. La progression dynamique du versement transport (+ 22,8 M€) n'a pas suffi à couvrir cette hausse et celle des charges financières (+ 15,4 M€). Il en est résulté une dégradation de la capacité d'autofinancement de Tisséo Collectivités, en partie masquée par le transfert de charges de fonctionnement en dépenses d'investissement.

Tisséo Collectivités a indûment alourdi sa section d'investissement par différents mécanismes :

En premier lieu, il finance l'intégralité des opérations d'aménagement de voirie réalisées sous convention de co-maîtrise d'ouvrage par Toulouse Métropole. Il impute ces dépenses en investissement et intègre à son actif des immobilisations dont il n'a ni la gestion ni la propriété et qui relèvent du patrimoine de Toulouse Métropole (assainissement, VRD, espaces verts, etc.) alors

que seule la partie de ces aménagements relevant des transports en commun à vocation à figurer à son bilan. Il finance donc indûment des opérations pour lesquels il n'est pas compétent.

Il utilise ensuite une procédure dérogatoire de neutralisation, aujourd'hui sans justification, d'une partie de ses amortissements. Cette pratique constitue une double entorse aux règles comptables dans la mesure où elle enfreint les dispositions de l'instruction comptable M4 qui proscrit la neutralisation des amortissements pour les services publics industriels et commerciaux, et où elle instaure un amortissement variable.

La croissance dynamique de l'excédent de fonctionnement cumulé, qui s'élevait à 130 M€ en 2016, et le recours à l'emprunt au-delà des besoins de financement ont permis de maintenir le fonds de roulement à un niveau élevé, tout en contribuant au financement de la trésorerie de Toulouse Métropole : en septembre 2017, l'avance de trésorerie consentie par Tisséo Collectivités, en raison du paiement tardif de la contribution de Toulouse Métropole, s'élevait à 170 M€.

Ces mécanismes portent une atteinte directe à la sincérité des états financiers de Tisséo Collectivités et de Toulouse Métropole.

Tisséo Collectivités aurait dû diminuer son recours à l'emprunt afin de l'ajuster à son strict besoin de financement, ramenant ainsi son fonds de roulement à un niveau susceptible d'assurer la couverture du besoin en fonds de roulement généré par les besoins de son cycle d'exploitation propre, afin de ne pas créer une trésorerie inutile et coûteuse.

6.4. La prospective financière

Tisséo Collectivités a assorti le projet mobilités d'une étude prospective afin de déterminer les conditions de sa soutenabilité financière. À la date de la rédaction du présent rapport, la dernière prospective financière consolidée établie par Tisséo Collectivités datait de juin 2017 et a servi de base à l'analyse de la chambre. Tisséo Collectivités souligne en juin 2018 que cette prospective ne constituait qu'un scénario de « soutenabilité financière » et non un scénario de pilotage. Il précise avoir corrigé la trajectoire d'exploitation prévisionnelle en octobre 2017, sans avoir revu la prospective financière en conséquence. Cette nouvelle trajectoire d'exploitation et ses fondements seront présentés dans un second temps.

6.4.1. Le scénario de « soutenabilité financière » de Tisséo Collectivités depuis 2017

La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 repose sur les hypothèses suivantes :

Des charges d'exploitation telles que prévues par le contrat de service public 2017-2021¹¹⁶ qui porteraient le montant de la rémunération versée à l'EPIC Tisséo Voyageurs à 430 M€ par an en 2030.

¹¹⁶ « Il a notamment été pris en compte un effet "volume" des charges d'exploitation à compter de 2025, là encore afin de sécuriser le diagnostic financier résultant des hypothèses produites. La valeur de cet effet volume a été arrêtée à 1,2 % auquel s'ajoute l'effet prix (1,75 %), la valeur de 1,2 % étant celle observée en moyenne entre 2017 et 2021 dans les projections du coût d'exploitation liées au contrat de service public. » Extrait prospective financière de Tisséo Collectivités établie par le cabinet Ressources Consultants Finances, juin 2017, p.16.

Une progression moyenne du versement transport (VT) de 1,8 % par an en valeur réelle jusqu'en 2030 (soit 3,6 % par an en valeur nominale selon ses hypothèses d'inflation). Ce taux est certes inférieur à la moyenne observée ses 15 dernières années (3,1 % en valeur réelle), mais il convient de relever que, durant cette période, le taux du VT a progressé à deux reprises (de 1,75 % à 1,8 % en 2007, puis à 2 % le 1^{er} juillet 2011), alors qu'il est aujourd'hui au plafond. La chambre relève, en outre, que la progression du VT, en valeur réelle, a été de 1,5 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2015 (1,97 % en valeur nominale), soit en-dessous des hypothèses retenues dans la prospective. L'hypothèse retenue par Tisséo Collectivités conduit ainsi à projeter un montant de recettes issues du VT de 397 M€ en 2030, soit un niveau supérieur à celui retenu par le premier cabinet d'expertise qui était intervenu sur la prospective financière, lequel escomptait un produit du VT variant, en 2030, entre 343 M€ (hypothèse de VT qualifiée de « pessimiste » par le prestataire) à 383 M€ en 2030 (dans une hypothèse jugée « optimiste »).

Des recettes d'exploitation soutenues par la progression de la fréquentation et une hausse tarifaire continue : la fréquentation (en nombre de validations) passerait de 183 millions de passagers en 2016 à 296 millions en 2030, soit une hausse de 62 % justifiée par la croissance démographique, l'amélioration de l'offre et l'augmentation de la part modale des transports en commun (20 % contre 13 % aujourd'hui). Cela se traduirait par une augmentation de la fréquentation du réseau, en nombre de déplacements, de 56,5 %¹¹⁷ (passant de 127 millions de déplacements en 2017 à 199 M€ en 2030)¹¹⁸. Les recettes tarifaires correspondantes passeraient de 78,9 M€ à 179,4 M€, soit une hausse de 101 M€ (+ 130 %), proportionnellement plus importante que la progression du nombre de voyageurs du fait notamment de la hausse des tarifs¹¹⁹.

Une forte hausse de la contribution de la métropole de Toulouse : le niveau de contribution des membres a été calculé, dans ce scénario de soutenabilité financière, de manière à permettre le maintien d'une capacité d'autofinancement nette positive malgré l'augmentation de l'annuité en capital de la dette engendrée par les emprunts nouveaux mobilisés pour le financement du projet mobilités. Ces contributions seraient portées de 100 M€ aujourd'hui à 180 M€ par an à compter de 2026. Cette augmentation pèserait essentiellement sur Toulouse Métropole¹²⁰, dont il est attendu une hausse de la contribution annuelle de plus de 70 M€ d'ici à 2026. La chambre observe qu'une telle augmentation supposera un effort important de Toulouse Métropole dans un contexte où ses marges de manœuvre sont limitées, notamment par le mécanisme de contractualisation avec l'État (instauré par la loi de Finances 2018) visant notamment à limiter à 1,35 % par an en moyenne, par rapport à une base 2017, la hausse des dépenses réelles de fonctionnement pendant la période 2018-2022.

¹¹⁷ En intégrant la hausse du taux de correspondance qui va découler de l'augmentation du réseau, déflatant mécaniquement les recettes marginales engendrées par la hausse de la fréquentation.

¹¹⁸ Il convient de relever que cette estimation a été revue à la hausse par rapport aux projections de fréquentation réalisée en 2016 (à l'appui du débat public relatif à la troisième ligne de métro, cf. dossier maître d'ouvrage débat public 3^{ème} ligne de métro), où la fréquentation globale du réseau avait été estimée à 175 millions de déplacements en 2030. Ce chiffre a été modifié une nouvelle fois dans le projet mobilités amendé le 7 février 2018 (190 millions), sans incidence sur les recettes tarifaires afférentes.

¹¹⁹ Cf. annexe 8.

¹²⁰ Le Sicoval serait mis à contribution à hauteur de 7,7 M€ par an, soit une hausse de 6,5 M€ par rapport à 2016, ainsi que, dans une moindre mesure, le SITPRT et la communauté d'agglomération du Muretain dont la contribution annuelle devrait augmenter de 2 M€.

tableau 27 : Capacité d'autofinancement prévisionnelle de Tisséo Collectivités 2017-2030 (scénario de soutenabilité financière)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cumul
Recettes de fonctionnement	440 611	460 822	479 761	506 829	533 082	556 592	582 073	606 421	653 179	681 429	702 069	721 434	739 764	760 076	8 424 142
Versement Transport	252 522	260 667	270 002	279 672	289 689	300 064	310 811	321 943	333 473	345 416	357 787	370 602	383 875	397 623	4 474 146
Recettes de l'EPIC	83 114	92 175	96 774	104 167	110 398	113 528	118 257	121 468	141 691	152 993	161 257	167 802	172 854	179 413	1 815 891
Autres recettes de fonctionnement	2 975	2 980	2 985	2 990	2 995	3 000	3 005	3 010	3 015	3 020	3 025	3 030	3 035	3 040	42 105
Contributions des collectivités	102 000	105 000	110 000	120 000	130 000	140 000	150 000	160 000	175 000	180 000	180 000	180 000	180 000	180 000	2 092 000
Charges de fonctionnement	271 876	278 141	286 758	302 967	308 803	322 239	333 304	353 535	404 261	418 038	430 184	441 529	454 022	470 143	5 075 800
dont rémunération forfaitaire régie (y compris nouveaux projets)	244 791	249 749	256 950	271 586	276 417	288 827	298 930	318 623	367 987	379 322	391 211	402 834	414 834	430 360	4 592 421
Excédent brut de fonctionnement	168 735	182 681	193 003	203 862	224 279	234 353	248 769	252 886	248 918	263 391	271 885	279 905	285 742	289 933	3 348 342
Résultat financier	-60 442	-58 850	-57 762	-60 964	-67 935	-65 110	-82 802	-98 839	-94 756	-108 173	-110 201	-108 311	-104 878	-101 283	-1 180 306
Capacité d'autofinancement brute	108 293	123 831	135 241	142 898	156 344	169 243	165 967	154 047	154 162	155 218	161 684	171 594	180 864	188 650	2 168 036
Taux de CAF / recettes de fonctionnement	24,6%	26,9%	28,2%	28,2%	29,3%	30,4%	28,5%	25,4%	23,6%	22,8%	23,0%	23,8%	24,4%	24,8%	25,7%
dette	67 007	80 999	86 158	91 110	97 061	101 259	104 879	115 559	128 460	140 608	148 796	148 144	151 897	148 558	1 610 495
dont remboursement dette existante	67 007	78 975	78 311	78 484	76 667	72 059	66 309	66 524	66 748	66 985	67 236	61 043	60 142	52 247	958 737
dont remboursement dette nouvelle	0	2 024	7 847	12 626	20 394	29 200	38 570	49 035	61 712	73 623	81 560	87 101	91 755	96 311	651 758
Capacité d'autofinancement nette	41 286	42 832	49 083	51 788	59 283	67 984	61 088	38 488	25 702	14 610	12 888	23 450	28 967	40 092	557 541
Taux de CAF / recettes de fonctionnement	9,4%	9,3%	10,2%	10,2%	11,1%	12,2%	10,5%	6,3%	3,9%	2,1%	1,8%	3,3%	3,9%	5,3%	6,6%

Source : CRC, d'après la prospective financière de Tisséo Collectivités (dite de soutenabilité financière) en date de juin 2017

Un montant d'investissement de 3,864 Md€ entre 2017 et 2030 réparti de la manière suivante :

tableau 28 : Programme d'investissement 2017-2030

Investissements patrimoniaux (hors métro)	313 M€
Investissements patrimoniaux et matériel roulant Métro (A et B)	377 M€
Doublement capacité ligne A (hors rames)	165 M€
Ligne A : acquisition rames VAL et autres opérations	65 M€
Réseau de surface et opérations diverses	87 M€
Pôles d'échanges, parcs relais et sites propres bus	30 M€
Téléphérique Urbain Sud	62 M€
Linéo horizon 2020	79 M€
Investissements TC 2025-2030	173 M€
Programme de base	1351 M€
Toulouse Aerospace Express	2 330 M€
Connexion B-TAE sans rupture de charge	183 M€
TOTAL	3 864 M€
<i>Branche aéroport (hypothèse moyenne)</i>	45 M€

Source : Tisséo Collectivités

tableau 29 : Programmation pluriannuelle des investissements (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	TOTAL
Investissements Patrimoniaux	35	38	48	52	54	54	54	50	50	50	51	51	51	52	691
Plan Métro (hors Liaison Aéroport Express)	49	89	189	331	352	379	381	444	325	126	76	0	0	0	2742
Réseau de Surface et P+R	41	62	69	42	20	18	20	28	23	22	20	25	25	16	430
TOTAL	126	189	307	425	426	451	456	522	397	199	147	76	76	67	3864
Liaison Aéroport Express (bénéficiant d'un financement spécifique)	0	1	2	2	6	9	12	11	2,5	0,5	0	0	0	0	45

Source : Tisséo Collectivités

Les investissements relatifs au métro devraient mobiliser 2,7 Md€ (soit 71 % des investissements prévisionnels), dont 2,33 Md€ pour la seule ligne TAE (cf. détail en annexe 6 p.126).

tableau 30 : Évolution du coût prévisionnel de la troisième ligne de métro

Montants en M€ valeur 2016 y compris aléas (7%)	décomposition stade du Dossier du Maître d'Ouvrage (mi-2016)	décomposition étape 1 des études préliminaires (automne 2016)	décomposition étape 2 des études préliminaires (printemps 2017)	Programme technique, hors station Fondeyre (été 2017)
Acquisitions foncières	75	75	75	75
Ouvrages, équipements en ligne y.c. déviations réseaux, reconnaissance, travaux prép.	899	987	972	972
Stations y.c. aménagements et espaces verts	325	429	397	377
Garage atelier et P+R	80	64	85	85
Système de transport	460	472	504	504
Etudes et pilotage	290	322	317	317
Total	2 128	2 350	2 350	2 330

Source : Tisséo Collectivités, programme de l'opération, délibération du 5 juillet 2017 (p.132)

Ce chiffrage n'est pas stabilisé, puisqu'il comprend la construction de la TAE (acquisitions foncières, déviations de réseaux, génie civil, réalisation des 21 stations, achat de matériel roulant, automatismes, études préliminaires, assistance à maîtrise d'ouvrage...) mais n'intègre qu'une partie des opérations dites « d'accompagnement »¹²¹. Les coûts inhérents à la prévention des risques chimiques (notamment liés à la pollution des sols¹²²) et des risques technologiques et environnementaux (inhérents à la présence de 11 sites ICPE¹²³ et de deux sites Seveso à proximité du tracé TAE) restent à déterminer. À défaut de finalisation des études de sols et notamment

¹²¹ « Les opérations autres que celles liées à l'infrastructure même de la troisième ligne ont été ainsi labellisées « opérations d'accompagnement à définir à partir de septembre 2017. Elles comprennent des opérations d'accompagnement qui seraient portées par : a) Tisséo Collectivités, pour les opérations liées à la mobilité, b) les collectivités (Toulouse Métropole, Sicoval...), pour celles liées à l'accompagnement urbain, c) les conditions de partenariats restant à définir et associant l'État, la région, le CD31, la SNCF... ».

¹²² Sites et sols pollués : 10 sites Basol sont recensés dans le corridor dont 4 susceptibles d'être concernés (Airbus opérations, EPR et dépôt Shell zone de Fondeyre, Air France Montaudran).

¹²³ Installation classée pour la protection de l'environnement.

archéologiques, il subsiste un aléa fort tant sur les délais de réalisation de cette opération que sur son coût¹²⁴. En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités indique :

- que « les coûts pris en compte à ce stade sont des estimations de prix travaux, utilisant des ratios de coût au mètre de tunnel conventionnel [...] estimés sur la base de classification du centre d'études des tunnels (CETU) » ;
- que l'aléa que constitueraient des contraintes fortes sur le sous-sol est à relativiser car il a intégré un taux d'aléa à 7 % dans ses chiffrages et que Tisséo Ingénierie a « une grande expérience du sous-sol toulousain » qui « présente une homogénéité plus forte que les sols de la région parisienne, par exemple » ;
- avoir « demandé à Tisséo Ingénierie de réaliser une analyse de risque et de vérifier le niveau d'aléas à retenir dans l'estimation financière du projet, de manière à intégrer le juste niveau de coût dans la présentation de la soutenabilité financière et de l'évaluation socio-économique du projet ».

Des subventions à hauteur de 700 M€ : pour financer ce programme d'investissement de 3,864 Md€, Tisséo Collectivités dit pouvoir « escompter 700 M€ de subventions, avec 320 M€ de financement de l'Europe et de l'État »¹²⁵. À ce jour, ne seraient acquis (ou en voie d'acquisition) que 368 M€ sur les 700 M€ annoncés dont :

- 150 M€ de la région Occitanie sur 15 ans ;
- 200 M€ sur 15 ans de la part du département de la Haute-Garonne, qui, dans un courrier du 24 juin 2016, fait dépendre son engagement financier de la réalisation de sept conditions précises dont la desserte de Colomiers et Labège, la réalisation intégrale de la ligne sans phasage, le maillage dense de l'ensemble du territoire avec une offre performante de bus et le maintien de la gestion publique du système. Tisséo Collectivités indique qu'« un travail de mise au point des conventions a été établi avec le département le 9 janvier 2018 dans la perspective de pouvoir délibérer sur le nouveau projet de convention après l'approbation du projet mobilités ».

Un fort taux de recours à l'emprunt : compte tenu de la faiblesse de la capacité d'autofinancement nette prévisionnelle (557 M€ en cumul sur la période 2017-2030) et du niveau de subventions d'investissement, le financement des 3,864 Md€ du projet mobilités à la charge de Tisséo Collectivités engendre un besoin de financement de 2,67 Md€ d'ici à 2030 que Tisséo Collectivités envisage de couvrir par 2,9 Md€ d'emprunts nouveaux¹²⁶. Ce recours massif à l'emprunt 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 (encours / CAF brute) demeurerait supérieure à 15 ans pendant 6 ans de 2024 à 2029 avec un pic à 19 ans en 2026.

¹²⁴ Début février 2018, Tisséo Collectivités a précisé (questionnaire 9, Q13) que « la seconde étape d'études préliminaires techniques, organisées en 5 parties (livrables généraux, tracé-insertion, exploitation-maintenance, systèmes-sous-systèmes, stations-ouvrages-équipements) n'est pas totalement achevée à ce jour. [...] Les études de sols se poursuivent à présent dans le cadre du mandat de maîtrise d'ouvrage à travers des sondages géotechniques pour caractériser la nature des sols, l'analyse de l'état des bâtis situés à proximité du tracé de la future ligne, les diagnostics archéologiques dans l'environnement des ouvrages nécessaires au fonctionnement du métro. Les études préliminaires techniques et géotechniques seront finalisées au cours du premier semestre 2018, avant une nouvelle phase de consultation de maîtrise d'œuvre. Elles comprendront par ailleurs des compléments d'études, en cours de définition par Tisséo Ingénierie, et ce, afin de pouvoir alimenter à un niveau suffisant d'études le dossier d'enquête publique ».

¹²⁵ PV comité syndical, 4 octobre 2017.

¹²⁶ La dette nouvelle est supposée souscrite sur 25 ans au taux de 3,5 % hormis certains emprunts 2017 réalisés sur 5 ans. À noter que le choix de la durée d'emprunt a une incidence financière forte puisque la différence d'annuité à régler en 2030 entre une forte mobilisation d'emprunts « à 25 ans » ou à « 20 ans » est de l'ordre de 50 M€. L'incidence d'un écart de taux de 1 % représenterait un écart en 2030 de 35 M€.

6.4.2. Une prospective financière à stabiliser

À partir du scénario décrit ci-dessus, Tisséo Collectivités a conduit un travail spécifique sur la trajectoire d'exploitation qui a abouti, en octobre 2017, à l'adoption d'une « programmation pluriannuelle d'exploitation » (PPE).

6.4.2.1. Une nouvelle trajectoire d'exploitation

La nouvelle trajectoire d'exploitation maintiendrait des recettes prévisionnelles à un niveau proche de la prospective initiale (178 M€ contre 179,4 M€), mais elle mise sur des charges d'exploitation en forte diminution par rapport aux hypothèses initiales, ramenées de 430 M€ à 395,3 M€ en 2030.

tableau 31 : Évolution du coût net du réseau selon la programmation pluriannuelle d'exploitation (PPE)

	2016	2025	2030	Évolution 2030/2016 en M€ et en %
Rémunération versée à Tisséo Voyageurs (M€)	243	358,9	395,3	+ 152,3 M€ + 63 %
Recettes totales (reversées à Tisséo Collectivités)	78,7	150,2	178,6	+ 99,9 M€ + 127 %
Coût net du réseau pour Tisséo Collectivités (M€)	164,3	208,7	216,7	+ 52,4 M€ + 32 %
Km commerciaux (M)	35,2	49,1	50	+ 14,8 M€ + 42 %
Nombre de déplacements (M)	127,7	170	190	+ 62,3 M€ + 49 %
Coût net du réseau par km (€)	4,67	4,25	4,33	- 0,34 M€ - 7 %
Coût net du réseau par déplacement (€)	1,29	1,23	1,14	- 0,15 M€ - 11 %

Source : Tisséo Collectivités

Le coût net du réseau augmenterait ainsi de 52,4 M€ (+ 32 %), mais afficherait une baisse pour le coût rapporté au kilomètre commercial (- 7 %) ou au déplacement (- 11 %).

6.4.2.2. Des marges de manœuvre supplémentaires sur l'exploitation : l'hypothèse d'un accroissement de la sous-traitance

Cette baisse des coûts d'exploitation, particulièrement volontariste par rapport à la tendance observée sur la période sous revue, reposerait selon Tisséo Collectivités sur des coûts unitaires correspondant aux coûts contractualisés avec l'EPIC Tisséo Voyageurs et « confortés à dire d'experts ».

Tisséo Collectivités précise en outre qu'afin de limiter la contribution de la métropole de Toulouse, il envisage de dégager des marges de manœuvre supplémentaires sur l'exploitation de la régie Tisséo. Considérant que « l'écart de coût de production kilométrique du réseau d'autobus affrétés¹²⁷ est inférieur de moitié au coût de production par kilomètre directement pris en charge par Tisséo Voyageurs (2,25 € contre 4,91 €) », Tisséo Collectivités estime que « des marges de manœuvre de 40 M€ à horizon 2030 sont possibles dans le cadre du travail d'optimisation des charges de la régie vers les coûts de l'affrètement. En cas d'atteinte partielle de cet objectif via Tisséo Voyageurs, une partie du développement du réseau pourrait être affrétée et ainsi garantir l'optimisation complémentaire ».

¹²⁷ Les lignes de bus affrétées sont les lignes de bus sous-traitées par Tisséo à des sociétés privées.

Ce scénario alternatif « en cours de consolidation » permettrait, selon Tisséo Collectivités, de générer 35 M€ d'économies supplémentaires sur les charges en alignant les coûts de la régie sur ceux du réseau actuellement sous-traité et au besoin en sous-traitant une plus large part du réseau.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 repose sur une série d'hypothèses à confirmer, concernant l'évolution du versement transport et des recettes commerciales. Elle prévoit une forte hausse de la contribution des collectivités membres de Tisséo Collectivités, 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. Tel qu'il se présente, ce plan de financement prévisionnel n'est pas dénué de risques et d'incertitudes, et doit être stabilisé.

L'encours de dette de Tisséo Collectivités serait porté à plus de 2,5 Md€ entre 2024 et 2027, avec un pic à 2,92 Md€ en 2026.

L'ordonnateur, en réponse à la chambre, indique avoir revu les coûts d'exploitation à la baisse sur la base d'engagements contractualisés avec la régie Tisséo. Il affiche également la volonté de limiter la hausse de la contribution de la métropole de Toulouse en alignant les coûts de la régie Tisséo sur ceux du réseau sous-traité, le cas échéant en sous-traitant une plus large part du réseau à des prestataires privés.

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 toutefois d'avoir une vue précise de l'intégralité des coûts induits d'aménagement avant la mise en œuvre d'un projet dont l'ambition contraindra les équilibres financiers des collectivités membres de Tisséo Collectivités pendant les 25 prochaines années.

La chambre recommande à Tisséo Collectivités d'élaborer une prospective financière stabilisée sur la base de coûts affinés et exhaustifs.

Recommandation

6. Elaborer une prospective financière stabilisée sur la base de coûts affinés et exhaustifs. *Non mise en œuvre.*

7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Tisséo Collectivités compte une centaine de salariés, dont la moitié sont des cadres¹²⁸, occupant notamment des postes de chefs de projets et de chargés de mission.

Depuis 2014, Tisséo Collectivités est repositionné sur une fonction de pilotage à l'égard notamment de la SMAT et de l'EPIC Tisséo dans le cadre d'une « nouvelle gouvernance » qui devait se traduire par une organisation des services adaptée au mode projet.

¹²⁸ En 2016, Tisséo Collectivités comptait 48 agents de catégorie A, 19 agents de catégories B et 32 agents de catégorie C.

La nouvelle organisation qui devait répondre aux contraintes financières de Tisséo Collectivités a, en pratique, eu pour effet d'augmenter sensiblement les effectifs et, plus substantiellement encore, la masse salariale.

7.1. L'évolution des effectifs et de la masse salariale

Les effectifs physiques de Tisséo Collectivités, hors saisonniers, sont passés de 92 en 2012 à 104 en 2016. Ils atteignent 113 en 2017.

La hausse est légèrement inférieure s'agissant des équivalents temps plein du fait de la progression des temps partiels. Cette augmentation des effectifs concerne essentiellement les personnels titulaires, le nombre d'agents contractuels étant relativement égal.

tableau 32 : Évolution des effectifs et de la masse salariale de Tisséo Collectivités

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016
Effectifs physiques	92	94	99	102	104	13,0 %
<i>dont titulaires</i>	82	84	90	93	94	14,6 %
<i>non titulaires</i>	10	10	9	9	10	0,0 %
ETP rémunérés (hors saisonniers)	88,1	90,3	88,6	93,9	96,9	10,0 %
<i>dont titulaires</i>	78,5	80,9	80,6	85,3	87,1	11,0 %
<i>non titulaires (permanents)</i>	9,6	9,4	8,0	8,6	9,8	2,1 %
Rémunération brute chargée	5 005 049	5 442 092	5 704 438	6 061 465	6 449 397	28,9 %
<i>Titulaires</i>	3 632 256	3 883 007	4 114 213	4 383 313	4 477 736	23,3 %
<i>Non titulaires permanents</i>	605 258	597 979	703 358	764 954	877 835	45,0 %
<i>Non titulaire non permanents Saisonniers CDD autres</i>	135 661	188 515	163 403	186 789	393 413	190,0 %
<i>Elus</i>	30 873	36 079	46 906	54 487	57 306	85,6 %
<i>Autres charges de personnel</i>	64 315	53 477	34 689	84 355	33 848	- 47,4 %
<i>Subvention association du personnel</i>	106 000	100 000	100 000	100 000	100 000	- 5,7 %
<i>Personnel extérieur</i>	430 686	583 036	541 868	487 566	509 260	18,2 %
Rémunération nette versée	2 647 153	2 819 636	2 989 822	3 185 234	3 390 276	28,1 %
<i>Stagiaires et titulaires</i>	2 210 038	2 358 110	2 472 578	2 615 098	2 659 402	20,3 %
<i>Non titulaires permanents</i>	324 287	330 375	395 553	434 312	478 997	47,7 %
<i>Non titulaires non permanents saisonniers CDD autres</i>	87 616	101 495	81 901	88 997	206 636	135,8 %
<i>Elus</i>	25 212	29 656	39 790	46 827	45 241	79,4 %
Coût rémunération brute chargée par personne physique	47 535	57 895	57 621	59 426	62 013	30,5 %
<i>titulaires</i>	44 296	46 226	45 713	47 132	47 635	7,5 %
<i>non titulaires permanents</i>	60 526	59 798	78 151	84 995	87 783	45,0 %
Coût rémunération brute chargée par ETP	56 811	60 280	64 406	64 566	66 557	17,2 %
<i>titulaires</i>	46 271	47 998	51 045	51 387	51 409	11,1 %
<i>non titulaires permanents</i>	63 048	63 750	88 251	89 155	89 575	42,1 %

Source : CRC d'après les tableaux RH de Tisséo Collectivités et les comptes administratifs

La rémunération brute chargée a augmenté dans des proportions près de trois fois plus élevées que les équivalents temps plein (28,9 %), essentiellement au bénéfice des agents contractuels, dont la rémunération brute par ETP a cru de 42,1 % alors que celle des titulaires progressait de 11,1 %.

L'augmentation de la masse salariale est ainsi due pour un tiers à la croissance des effectifs de Tisséo Collectivités, et pour deux tiers à une évolution particulièrement dynamique du salaire moyen.

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé à Tisséo Collectivités de « maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, alors que la période récente (depuis 2006) a été marquée par l'accélération de la hausse du salaire moyen et par des mesures très favorables aux agents en matière de primes ».

La chambre constate que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, et le phénomène s'est au contraire accentué, puisqu'à l'augmentation substantielle du salaire moyen est venue s'ajouter une croissance des effectifs. La chambre réitère donc sa recommandation de maîtriser ses dépenses de personnel, en rationalisant ses effectifs et en mettant fin à l'augmentation non maîtrisée du salaire moyen.

Recommandation

7. Mettre en place une politique de maîtrise de la masse salariale, portant à la fois sur les effectifs et sur l'évolution des salaires. *Non mise en œuvre.*

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique avoir « décidé de ne plus procéder aux remplacements consécutivement aux départs (sauf cas spécifique) [...] à la retraite, de détachement ou de mise en disponibilité, de congés maladie ou maternité, non renouvellement de CDD ». S'agissant de la maîtrise du salaire moyen, il précise que « des pistes d'action sont d'ores et déjà engagées avec notamment la mise en place d'outils de pilotage permettant de s'assurer du respect de la trajectoire financière » avec un objectif d'évolution de la masse salariale de 1,4 % par an à compter de 2018.

7.1.1. L'augmentation des effectifs

La croissance des équivalents temps plein observée sur la période (+ 12 ETP en solde net) s'est produite sans que les missions de Tisséo Collectivités se soient étendues à due proportion. Au-delà de cette croissance nette, les effectifs et les missions ont été profondément renouvelés : sur la période de contrôle, 17 recrutements ont ainsi été réalisés en conséquence de créations de poste, et 22 au motif d'un accroissement d'activité et d'un besoin de renfort.

En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités indique que la répartition des emplois par catégorie a été modifiée entre 2009 et 2017, avec une diminution des agents de catégorie C au profit des catégories B et A. L'ordonnateur indique avoir « souhaité promouvoir les évolutions internes afin de mettre en adéquation les missions de Tisséo Collectivités et la montée en compétences de ses agents ».

tableau 33 : Évolution des effectifs par catégorie

ANNEE	A	B	C	Total
2009	37	12	43	92
2017	54	19	32	105

Source : Tisséo Collectivités

Les nouveaux recrutements sont dus à la volonté de Tisséo Collectivités de se doter de compétences supplémentaires en interne notamment dans le domaine des études, de la gestion du patrimoine et du pilotage du réseau.

Sur la période, à périmètre de mission relativement inchangé, Tisséo Collectivités a fortement augmenté son expertise interne au prix d'une forte évolution des effectifs de cadres¹²⁹. La chambre relève que l'actuel DGS a souhaité s'entourer de personnes de confiance qu'il connaissait de longue date, dont la plupart venait d'une même société privée.

Si l'organisation de la structure « en mode projets » a eu pour effet de dynamiser la gestion, l'efficacité de cette organisation qui se stratifie progressivement ne paraît pas optimale.

L'expertise croissante au sein de Tisséo Collectivités, visant à mieux contrôler la régie Tisséo, son délégataire et Tisséo Ingénierie, a conduit le syndicat à se doter de compétences parfois très techniques. La chambre rappelle que Tisséo Collectivités est un organisme de pilotage stratégique n'ayant pas vocation à se substituer aux structures opérationnelles que sont Tisséo Voyageurs et Tisséo Ingénierie.

7.1.2. Le recours aux personnels contractuels

En application de la loi du 13 juillet 1983, les emplois permanents des collectivités territoriales et établissements publics administratifs territoriaux, sont, par principe, occupés par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par une disposition législative.

Le recours à des agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents reste l'exception et n'est envisageable que lorsque la recherche d'un fonctionnaire est restée infructueuse.

A contrario, dès lors qu'il s'agit de faire face à des besoins non permanents, ne justifiant donc pas la création d'un emploi budgétaire, le recours à des agents contractuels est règlementairement prévu. Le recours aux personnels non titulaires est encadré par les articles 3 à 3.3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Entre 2012 et 2016, Tisséo Collectivités a recruté 23 agents au titre de l'accroissement temporaire d'activité encadré par les dispositions de l'article 3, alinéa 1° de la loi précitée qui

¹²⁹ Début 2018, Tisséo Collectivités compte ainsi :

- un directeur général des services ;
- trois directeurs généraux adjoints : un directeur général adjoint « patrimoine et investissements », un directeur général adjoint « mission Toulouse Aerospace Express » (qui bien que DGA n'encadre pas d'équipe), un directeur général adjoint « conseiller expert dette » (aux missions progressivement restreintes) ;
- onze directeurs ;
- un conseiller technique placé auprès du président et du DGS ;
- un chargé de mission « territoires et relations extérieures » auprès du président ;
- un chargé de mission « sûreté, sécurité, fraude » ;
- une chargée de mission « suivi territoires événements » ;
- un chargé de mission « accessibilité ».

limite la durée de ces contrats à une période de 12 mois maximum sur une période de 18 mois consécutifs¹³⁰.

Parmi ces 23 agents, 8 ont eu des durées cumulées de contrats supérieures à celle maximale de 18 mois prévue la loi¹³¹ et 4 ont donné lieu à création de poste. Ces derniers ont donc été recrutés sur emploi permanent de Tisséo Collectivités par conversion de leur emploi, censément temporaire, en emploi permanent. Leur recrutement s'est ainsi fait initialement selon les modalités allégées prévues à l'article 3 (notamment sans qu'il y ait nécessité de constater la carence de candidatures de titulaires), la déclaration de vacances de poste, alors purement formelle, n'intervenant que dans un second temps, lors de la pérennisation de l'emploi qu'ils occupent.

La chambre souligne que la pratique consistant à recruter des agents contractuels sur poste non permanent, c'est-à-dire sans déclaration de vacances d'emploi initiale, avant de pérenniser le poste, s'apparente à un détournement de procédure.

7.2. La gestion du temps de travail

7.2.1. Un temps de travail inférieur à la durée légale

Le temps de travail à Tisséo Collectivités est encadré par un règlement relatif à la gestion du temps de travail et des congés en date du 3 mars 2011. Ce référentiel rappelle la durée légale du travail de 1 607 heures et prévoit une durée hebdomadaire de travail de 35h00 ou, à défaut, de 37h30 avec l'octroi de 14 jours de RTT.

En pratique, la durée légale de travail n'est pas réalisée : outre 33 jours de congés et 14 jours de RTT, les agents de Tisséo Collectivités bénéficient de 6 jours supplémentaires octroyés chaque année par le président dans une note interne (3 ponts et 3 jours à Noël). Ce temps de travail accordé gracieusement, représente, *a minima*, un manque à gagner correspondant à l'emploi de 2,6 ETP pour Tisséo Collectivités.

En outre et en l'absence de système de badgeage, le contrôle du temps de travail dépend de chaque cadre, avec un suivi plus au moins rigoureux en fonction des directions.

La chambre invite Tisséo Collectivités à faire respecter la durée légale du travail et à organiser son contrôle de manière plus rigoureuse.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique qu'il « doit engager une démarche de mise en conformité en termes de gestion du temps et de durée légale » qui interviendrait au premier semestre 2019.

¹³⁰ « Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :

1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs. »

¹³¹ Jusqu'à 4 ans pour certains.

7.2.2. Une importante proportion de temps partiels

Tisséo Collectivités a adopté une politique particulièrement souple par rapport à l'octroi de temps partiel, excédant les dispositions réglementaires. Les temps partiels pour convenance personnelle sont en effet accordés de manière très large, sans véritable restriction de quotité, ni incompatibilité eu égard aux missions : la délibération du 18 octobre 2004 encadrant le temps partiel à Tisséo Collectivités rappelle les critères règlementaires¹³² pour l'octroi d'un temps partiel de droit et indique que « les demandes ne rentrant pas dans ces critères [seront] considérées comme du temps partiel pour motif personnel ».

En pratique, près d'un quart des effectifs de Tisséo Collectivités bénéficie d'un temps partiel (27 agents¹³³), dont 24 pour convenances personnelles et seulement 3 temps partiel de droit.

Les modalités de mise en œuvre de ce temps partiel ne sont pas encadrées. La fragmentation du temps de travail (quatre agents à 80 % bénéficient ainsi de deux demi-journées par semaine), en l'absence de contrôle strict du temps de travail, génère des difficultés organisationnelles, notamment lorsqu'elle concerne des cadres.

Tisséo Collectivités a indiqué avoir « conscience de la forte proportion de temps partiels pour convenances personnelles » en précisant toutefois avoir engagé un travail « pour apporter des précisions aux modalités de mise en œuvre du temps partiel pour convenance personnelle : quotité, attribution, critère d'incompatibilité eu égard aux missions ». Cette action qui « vise à réduire progressivement l'impact des temps partiels sur l'évolution de la masse salariale et à améliorer les ratios sur les effectifs » doit être finalisée d'ici la fin de l'année 2018.

7.3. L'avancement, les primes et les avantages

7.3.1. Des durées d'avancement très favorables

Sur la période sous revue, les avancements d'échelon se sont faits à la durée minimum pour tous les agents jusqu'à la mise en place du cadencement unique à compter de 2016.

S'agissant des avancements de grade, par délibération du 2 juin 2008, Tisséo Collectivités a adopté des règles similaires à celles appliquées par Toulouse Métropole, à savoir « un taux de promotion à 100 % pour chaque grade de chaque cadre d'emplois des différentes filières ».

Cette politique d'avancement particulièrement favorable a eu nécessairement un effet inflationniste sur la masse salariale.

¹³² Décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004.

¹³³ 21 agents à 80 %, 5 agents à 90 % et 1 agent à 95 %.

7.3.2. Les avantages acquis

7.3.2.1. Des avantages acquis, revalorisés de manière contestable

Tisséo Collectivités accorde à ses agents divers compléments de rémunération dont une prime annuelle révisée chaque année « en fonction de l'évolution des traitements de la fonction publique ».

Ce complément de rémunération relève, selon Tisséo Collectivités, des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984¹³⁴ relatives aux avantages acquis.

La chambre rappelle que pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis, dont la prime annuelle, doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984¹³⁵ et être inscrits au budget de la collectivité¹³⁶. Passé cette date de publication, les collectivités locales n'avaient plus la possibilité de créer ce type de prime (arrêt Conseil d'État du 28 novembre 1990, n° 77175).

Par ailleurs, si les revalorisations et les modifications des conditions d'attribution des avantages collectivement acquis sont possibles, elles doivent cependant être fondées sur une disposition constituant elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui ait été prévue avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (arrêt Conseil d'État du 2 octobre 1992, n° 92692)¹³⁷.

Au cas d'espèce, Tisséo Collectivités a fourni deux délibérations permettant d'établir l'existence d'une prime annuelle antérieurement à 1984 :

- la délibération de Tisséo Collectivités du 9 avril 1979, en son article 1^{er}, précisant qu'il a été décidé « d'appliquer au personnel du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine un statut par référence à celui du personnel départemental » ;
- la délibération du conseil général du 8 juin 1979, approuvant le versement annuel de la prime antérieurement versée tous les deux ans : « l'indemnité instituée par la délibération du conseil général du 18 janvier 1973 sera attribuée annuellement, et non hiérarchisée, à chaque fonctionnaire ou agent bénéficiaire et s'élèvera à 1 600 F par personne ».

Cette prime annuelle était invariable c'est-à-dire non indexée et avait, jusqu'en 2009, fait l'objet de revalorisations ponctuelles postérieures à 1984 : de 1 600 F (244 €) en 1979 la prime annuelle a été portée à 5 500 F (838 €) en 1986, puis à 7 500 F (1 143 €) en 1994 et reconduite de manière invariable jusqu'en 2009 où Tisséo Collectivités, par délibération du 16 mars 2009, a approuvé la revalorisation du montant de la prime annuelle, à partir de l'année 2009, en la portant à 1 379,48 € et en décidant qu'elle serait désormais « révisable annuellement en fonction de l'évolution des traitements de la fonction publique ».

¹³⁴ « Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ». Article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 - art. 46.

¹³⁵ La Cour des comptes dans son arrêt du 28 septembre 2000 a rappelé que « pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi ».

¹³⁶ Obligation introduite par l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996.

¹³⁷ Ainsi, la revalorisation annuelle d'une prime de fin d'année n'est légale que si cette revalorisation constitue, comme la prime elle-même, un avantage acquis au profit des agents et doit donc avoir été instituée avant la loi du 26 janvier 1984 (arrêt Conseil d'État du 15 février 1995, n° 121429).

Ce n'est donc que depuis cette délibération du 16 mars 2009 que la prime annuelle a été indexée sur l'évolution des traitements de la fonction publique, indexation qui ne peut donc être admise au titre des avantages collectivement acquis.

Telle quelle, cette prime annuelle revalorisée apparaît donc irrégulière.

7.3.2.2. L'extension des avantages acquis

Par délibération du 13 juillet 2007 relative aux médailles et indemnités de départ en retraite, Tisséo Collectivités a étendu à tous ses agents le bénéfice des avantages que certains d'entre eux avaient acquis (au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53) au sein de leur collectivité d'origine avant d'être recrutés à Tisséo Collectivités par voie de mutation.

Toutefois, ces avantages dits « acquis » n'avaient pas été instaurés à Tisséo Collectivités avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 26 janvier 1984. Les avantages octroyés ne sauraient donc l'être au bénéfice de tous les agents au titre des avantages acquis.

La chambre demande à Tisséo Collectivités de se mettre en conformité avec la réglementation et de n'octroyer au titre des avantages acquis que ceux collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération instauré à Tisséo Collectivités, par voie de délibération, avant 1984.

L'ordonnateur indique en réponse avoir mis fin aux versements de la prime retraite depuis le 1^{er} janvier 2018.

7.3.3. Les avantages collectifs

Au titre des avantages collectifs, Tisséo Collectivités octroie à ses agents, outre les tickets restaurants¹³⁸, un titre annuel de circulation sur le réseau de transports en commun. Cette gratuité des transports en commun¹³⁹, aux termes de la délibération du 16 mars 2009, était également accordée aux conjoints des agents de Tisséo Collectivités et à leurs enfants, sans condition d'âge.

Le périmètre de ces avantages collectifs était d'autant plus généreux qu'il excédait, en pratique, le cadre établi par la délibération précitée puisque bénéficiaient également de cette gratuité des transports urbains les agents retraités de Tisséo Collectivités et leurs ayants droits, sans texte ni cadre légal. Les agents en détachement de Tisséo Collectivités continuaient à bénéficier de cette gratuité. Par extension, les agents de la SMAT en bénéficiaient également sans qu'une délibération ait octroyé cet avantage.

Par délibération du 22 novembre 2017, Tisséo Collectivités a clarifié le dispositif d'accès à son réseau en limitant le bénéfice de la gratuité des transports urbains aux agents de Tisséo Collectivités en position d'activité, à leurs conjoints, concubins, pacsés et ayants-droits rattachés fiscalement (jusqu'à 26 ans). Par cette même délibération, Tisséo Collectivités indique que les agents de Tisséo Ingénierie (SMAT) bénéficient du même dispositif.

¹³⁸ Valeur faciale de 8 € prise en charge à hauteur de 60 % par Tisséo Collectivités.

¹³⁹ À cette gratuité des transports en commun urbains vient s'ajouter, conformément au décret n° 2008-1501, la prise en charge à hauteur de 50 % des déplacements domicile-travail effectués au moyen de transports publics autres que les transports urbains, de même que les déplacements effectués à vélo par abonnement à un service public.

La chambre invite Tisséo Collectivités à s'assurer de la stricte application du dispositif récemment approuvé.

Recommandation

8. Mettre un terme aux rémunérations attribuées au titre d'avantages acquis dont le fondement n'est pas établi. *Partiellement mise en œuvre.*

7.4. Des situations en cours de régularisation

7.4.1. La prime de fonction et de résultat attribuée à des agents contractuels

Trois agents contractuels ont perçu la prime de fonction et de résultat (PFR) sur la période concernée alors que ni la délibération approuvant le recrutement des agents concernés, ni leur contrat de travail ne prévoyaient explicitement le versement d'une telle prime.

L'ordonnateur indique qu'il a régularisé la situation en intégrant ces agents dans le dispositif du RIFSEEP.

7.4.2. Les situations de cumul d'activités non déclarées

Si un fonctionnaire ou un contractuel doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées dans le cadre de son emploi public, le cumul de son emploi avec d'autres activités est autorisé dans certaines conditions. Aux termes du décret du 27 janvier 2017¹⁴⁰ « l'agent peut être autorisé à cumuler une activité accessoire avec son activité principale, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ou ne mette pas l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal. Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée. Un même agent peut être autorisé à exercer plusieurs activités accessoires ».

Il doit s'agir d'une activité occasionnelle, ou régulière, mais limitée dans le temps. L'activité accessoire doit être exercée en dehors des heures de service et s'inscrire dans la liste limitativement prévue par le décret précité. Le cumul d'une activité exercée à titre accessoire avec une activité exercée à titre principal « est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé ».

Un agent public peut également être autorisé à créer ou reprendre une entreprise s'il travaille à temps partiel¹⁴¹ après avis de la commission de déontologie de la fonction publique.

À ce jour, *a minima* un agent de Tisséo Collectivités effectue des activités d'enseignement régulières et trois autres réalisent une activité dans le secteur privé lucratif sans avoir sollicité d'autorisation formelle de Tisséo Collectivités. Tisséo Collectivités n'est donc pas en mesure de s'assurer du caractère accessoire des activités menées par ses agents en dehors de leur fonction en

¹⁴⁰ Décret n° 2017-105 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

¹⁴¹ Article 14 du décret n° 2017-105 : « L'agent qui, en application du III de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée, se propose de créer ou de reprendre une entreprise ou une activité libérale adresse à l'autorité hiérarchique dont il relève une demande écrite d'autorisation à accomplir un service à temps partiel, trois mois au moins avant la date de création ou de reprise de cette entreprise ou de cette activité ».

qualité d'agent de Tisséo Collectivités et plus globalement du respect des conditions réglementaires.

Il appartient à Tisséo Collectivités de demander à ses agents de solliciter une autorisation de cumul d'activités, afin de s'assurer de la compatibilité de leurs activités extérieures avec la nature et le fonctionnement normal du service.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que les agents concernés ont transmis une information sur leur situation, et qu'il a en outre informé l'ensemble du personnel.

7.4.3. Les mises à disposition

Pendant la période sous revue, Tisséo Collectivités a accueilli une dizaine d'agents venus d'autres structures et mis à disposition de Tisséo Collectivités. Parmi eux figurent huit personnels salariés de l'EPIC Tisséo, dont la plupart ont été mis à disposition sur l'intégralité de la période sous revue. Tisséo Collectivités rembourse à la régie l'intégralité des frais de personnels liés à ces mises à disposition, soit un total de 2,1 M€ entre 2012 et 2016.

Ces mises à disposition ont été initiées en juillet 2010, après la création de l'EPIC Tisséo le 1^{er} avril 2010 qui « a bouleversé le mode de fonctionnement en mutualisation des services de l'établissement public administratif, autorité organisatrice, et des services d'exploitation du réseau Tisséo »¹⁴². La délibération du 15 juillet 2010 précise que « Tisséo Collectivités souhaite maintenir dans ses services, dans le cadre d'une mise à disposition, certains personnels de droit privé qui ont une expérience du réseau Tisséo et une qualification technique spécifique indispensable au bon fonctionnement des services de l'autorité organisatrice et dont les compétences ne se trouvent pas dans l'effectif. Cette mise à disposition permet de rester à effectif constant et de ne pas lancer de procédure de recrutement d'autant plus que les missions concernées ne seront pas pérennes. Elle favorise en outre les économies d'échelle et renforce la cohésion sociale et la cohérence publique locale. Ce dispositif concernerait six agents de l'EPIC. Ils seraient mis à disposition de Tisséo Collectivités pour une durée de deux ans à compter du 15 juillet 2010 ».

tableau 34 : Personnels mis à disposition de Tisséo Collectivités

Date de MAD	Fin de MAD	Durée	Nature de la mission
15/07/2010	14/07/2012	8 ans	Projet billettique
15/07/2012	14/07/2014		Projet métropole sans contact
15/07/2014	14/07/2016		Suivi de projets nouvelles technologies
15/07/2016	14/07/2018		Suivi de projets nouvelles technologies
15/07/2010	14/07/2012	8 ans	Développement outils SIG
15/07/2012	14/07/2014		Développement outils SIG
15/07/2014	14/07/2016		Développement outils SIG
15/07/2016	14/07/2018		Développement outils SIG
15/07/2010	14/07/2012	8 ans	Rédaction de notes d'alerte sur les problématiques nationales des transports urbains. Suivi du tableau de bord de la régie. Rédaction d'éléments de langage
15/07/2012	14/07/2014		Chargé de la rédaction des marchés publics auprès du service de la commande publique (80 %) ; chargé de la rédaction du fil conducteur et du compte rendu des séances du comité syndical (20 %)
15/07/2014	14/07/2016		Préparation et suivi des comités syndicaux, rédaction du « fil conducteur » et du compte rendu des séances

¹⁴² Délibération 2010.7.12.15.1.

Date de MAD	Fin de MAD	Durée	Nature de la mission
15/07/2016	14/07/2018		Conseiller du président
15/07/2010	14/07/2012		Assistante études urbaines
15/07/2010	14/07/2012	2 ans	Chargé de projet priorité bus
15/07/2010	14/07/2012	2 ans	Chargé suivi mandat SMAT/ versement transport
01/12/2011	30/11/2013	8 ans	Coordination et gestion des interfaces projets / systèmes
01/12/2013	30/11/2015		Coordination et gestion des interfaces projets / systèmes
01/12/2015	30/11/2017		Coordination et gestion des interfaces projets / systèmes
01/12/2017	30/11/2019		Coordination et gestion des interfaces projets / systèmes
01/08/2012	31/07/2014	2 ans	Rédaction de programmes et évolution métro
01/01/2017	31/12/2018	2 ans	Définition et mise en œuvre des actions de communication de Tisséo Collectivités
01/06/2017	31/05/2021	4 ans	Audit et conseil sureté et fraude

Source : CRC à partir des conventions de mise à disposition

La chambre rappelle que les mises à disposition de personnels privés auprès de collectivités locales sont encadrées par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 qui précise que les collectivités locales peuvent « lorsque les besoins du service le justifient, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé pour la réalisation d'une mission ou d'un projet déterminé qui ne pourrait être mené à bien sans les qualifications techniques spécialisées détenues par un salarié de droit privé. La mise à disposition s'applique pour la durée du projet ou de la mission, sans pouvoir excéder quatre ans ».

Au cas d'espèce, la pratique a excédé le cadre réglementaire puisque ces mises à disposition se sont prolongées, atteignant une durée de huit ans pour quatre agents avec des missions dont la teneur, parfois évolutive, ne revêt pas toujours une spécificité et une technicité de nature à justifier la mise à disposition de personnels issus de structures privées. C'est en particulier le cas pour les missions d'études urbaines, de communication, de suivi des marchés publics, de suivi du comité syndical et de conseiller du président.

Recommandation

9. Mettre un terme aux mises à disposition qui ne satisfont pas aux critères réglementaires, en raison de leur durée et de la nature des missions exercées. *En cours de mise en œuvre.*

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique avoir mis fin aux conventions de mise à disposition, à l'exception de deux d'entre elles.

7.4.4. Le directeur général des services

En mars 2013, Tisséo Collectivités a lancé le recrutement d'un nouveau directeur général des services (DGS), et effectué une déclaration de vacances d'emploi (27 mars 2013), publié une annonce dans la presse spécialisée et mandaté un cabinet de recrutement. Tisséo Collectivités a retenu un agent contractuel, justifiant son choix par les dispositions de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

Le premier contrat de travail, signé le 11 décembre 2013, était un contrat à durée déterminée de cinq ans et prévoyait une rémunération afférente à l'indice brut hors échelle HC-1 - indice majoré 1115, correspondant au 8^{ème} échelon, 1^{er} chevron de la grille de l'emploi

fonctionnel des communes et établissements de 150 000 à 400 000 habitants ainsi que « le supplément familial, les primes et indemnités instituées par l'assemblée délibérante ».

Sa rémunération a été ensuite revalorisée de 11 % entre septembre 2014 et janvier 2015. Il a ainsi bénéficié à la fois d'un alignement sur la grille des DGS titulaires et d'avantages réservés aux agents contractuels, ce qui lui a permis d'obtenir des revalorisations selon des échéances plus brèves que les agents titulaires.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que ce niveau de rémunération lui semble « cohérent avec le niveau des responsabilités assumées, le travail réalisé, les rémunérations analogues que l'on peut trouver dans les outils techniques d'importance similaire à statut public, ou dans les fonctions de direction générale des collectivités des métropoles ».

Par délibération du 9 décembre 2015, l'assemblée délibérante a approuvé l'attribution d'un logement au DGS par convention d'occupation précaire avec astreinte à compter du 1^{er} janvier 2016. L'arrêté n° 2016-0003 du président du syndicat, « considérant que cet emploi est soumis à un système d'astreinte », a autorisé le DGS à occuper avec sa famille un logement de fonction de type T5. Son loyer de 1 510 € en 2016 est valorisé au titre des avantages en nature à hauteur de 755 € brut mensuels, et fait l'objet d'un prélèvement d'une redevance d'un même montant sur le salaire du DGS.

La chambre rappelle que le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 (entré en vigueur le 11 mai 2012 et modifié par le décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013) précise que :

- « seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité ont vocation dorénavant à bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service [...] ;
- les concessions de logement par utilité de service sont supprimées. Elles sont remplacées par un régime de convention d'occupation à titre précaire au bénéfice des catégories de personnels qui, sans remplir des fonctions leur ouvrant droit à une concession de logement par nécessité absolue de service, sont tenus d'accomplir un service d'astreinte. Une redevance d'occupation sera due par les bénéficiaires, qui représentera 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local [...] ».

Les fonctions de DGS de Tisséo Collectivités n'emportent en pratique aucune astreinte et le syndicat n'a pas été en mesure de produire une pièce attestant de la consistance ni même de l'effectivité de cette astreinte. Dès lors, l'attribution d'un logement de fonction au DGS est irrégulière.

Le DGS bénéficie également d'un véhicule de fonction non valorisé au titre des avantages en nature, ce qui contrevient aux dispositions réglementaires.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique qu'il « reçoit l'analyse autour de l'insuffisance de formalisme de la notion d'astreinte et s'engage à interrompre à l'horizon de l'été 2018 la prise en charge de logement, et la nécessaire mise en conformité autour du véhicule de fonction ».

Au global, la rémunération du DGS a connu une évolution de + 18,2 % en trois ans, de 151 350 € bruts annuels en 2014 à 178 837 € bruts annuels en 2016, dans des conditions dénuées de transparence puisque le contrat de travail et ses avenants successifs n'ont pas fait l'objet de

délibération et que le comité syndical n'a jamais eu à connaître des conditions de recrutement du DGS¹⁴³. Il a en outre bénéficié d'avantages en nature dans des conditions irrégulières.

7.4.5. Les frais de mission et frais de représentation

Le précédent rapport de la chambre avait relevé que :

- la mise en œuvre des remboursements des frais de mission par Tisséo Collectivités était irrégulière avec des remboursements réalisés sur la base des frais réels en lieu et place d'un remboursement forfaitaire ;
- les durées entre les ordres de mission ouvrant droit au remboursement des frais et les durées effectives des missions ne concordaient pas, les ordres de mission dépassant la durée réelle ;
- le remboursement de l'hébergement s'effectuait sans aucune facture produite à l'appui rendant impossible la preuve que l'agent ait pris à sa charge les frais d'hébergement ;
- le remboursement des frais de taxi était systématique, sans autorisation préalable, et sans véritable justification de cette utilisation dans l'intérêt du service.

Elle avait recommandé à Tisséo Collectivités de « mettre en place, d'une part, une procédure interne formalisée des remboursements de frais de mission et de représentation afin de respecter la réglementation en la matière et, d'autre part, un dispositif de contrôle par les services ».

Tisséo Collectivités a mis en place le 21 février 2013 une procédure visant à encadrer davantage ces remboursements.

Désormais, pour les déplacements hors ressort territorial, un ordre de mission avec indication des dates de début et de fin de mission est signé par l'agent et contresigné par la direction préalablement à sa prise d'effet. Le remboursement des frais de bouche et de nuitée est effectué sur la base de justificatifs donnant droit à remboursement, dans la limite supérieure d'un forfait.

Toutefois, le montant de ce forfait est dérogatoire par rapport aux montants fixés par les textes réglementaires¹⁴⁴. La chambre rappelle que l'article 7 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État indique que des règles dérogatoires aux arrêtés interministériels ne peuvent être adoptées que « lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières [...] et pour une durée limitée ». En réponse à la chambre, Tisséo Collectivités indique avoir « délibéré en ce sens en qualifiant les situations particulières à savoir : les missions réalisées dans les villes et agglomérations de plus de 100 000 habitants, de durées limitées et pour lesquelles un ordre de mission préalable sera établi. Elles pourront faire l'objet d'une prise en compte des frais engagés au-delà des montants forfaitaires. Les justificatifs individuels nominatifs et datés sont exigés. Le remboursement est limité au montant réellement engagé par l'agent ».

Par ailleurs, Tisséo Collectivités indique que s'agissant des déplacements, les transports en commun sont privilégiés. Le contrôle des remboursements de frais de mission a toutefois permis

¹⁴³ Le comité syndical n'a été consulté que le 29 mars 2010 pour modifier le tableau des emplois.

¹⁴⁴ La délibération prévoit ainsi : « L'indemnisation des repas se fera dans la limite de 20 € par repas. Les frais d'hébergement seront indemnisés dans la limite de 90 € pour les nuitées (hôtel et petit déjeuner + taxe de séjour) ». Ces montants sont supérieurs à ceux fixés par arrêté qui sont respectivement de 15,25 € et de 60 € pour les frais de repas et les nuitées.

de constater que des frais de taxis, à hauteur de 3 600 € en 2017, étaient remboursés pour les déplacements à Paris, notamment les déplacements entre les aéroports parisiens et la capitale.

S'agissant du directeur général des services et des directeurs généraux adjoints, leurs frais de repas, y compris sur le territoire de la commune de Toulouse, sont pris en charge au réel sur la base de « frais de représentation », sans que cela soit lié à une mission identifiée. Ainsi diverses factures de restaurant à proximité de Tisséo Collectivités ont été prises en charge sans justification tracée. Dès lors que ces remboursements sont récurrents, ils doivent être analysés comme des avantages en nature à retenir comme des compléments de rémunération des intéressés. En réponse, Tisséo Collectivités indique que « les agents dont le repas est pris en charge directement par la collectivité (restaurant, plateaux repas) font l'objet d'une refaction de titres restaurants correspondant. Ces coûts sur la période 2012-2017 sont de l'ordre de 21 500 € ».

La chambre constate que la recommandation de son précédent rapport a été partiellement mise en œuvre, et demande à Tisséo Collectivités de parachever sa mise en conformité en encadrant davantage les remboursements octroyés aux directeurs généraux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'augmentation de 28,9 % de la masse salariale entre 2012 et 2016 est due pour un tiers à la croissance des effectifs et pour deux tiers à une évolution très dynamique du salaire moyen, notamment en faveur des personnels contractuels.

L'évolution de l'organigramme en « mode projet » s'est traduit par l'augmentation des effectifs de cadres. En outre, le syndicat a une politique généreuse en matière de rémunération et d'avancement.

Il appartient au syndicat d'aligner le temps de travail de ses agents sur la durée légale.

Enfin, Tisséo Collectivités est invité à poursuivre les régularisations de rémunérations attribuées au titre d'avantages acquis dont le fondement n'est pas établi.

8. LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1. Une politique d'achat en cours de réorganisation

Jusqu'en fin 2017, le service de la commande publique, faisant seulement office de cellule des marchés, était composé de cinq agents : une responsable de service, deux juristes en charge des marchés publics et deux assistantes administratives.

La fonction achat n'est pas centralisée à Tisséo Collectivités, puisqu'elle est répartie entre :

- le service de la commande publique, intervenant sur les aspects juridiques et de procédure ;
- les différentes directions fonctionnelles qui, outre leur rôle de prescripteur, interviennent dans la validation et la passation des marchés et assurent le suivi technique de l'exécution des marchés qui relèvent de leur périmètre d'intervention ;

- le service de la comptabilité qui gère le suivi de l'exécution financière des marchés et assure régulièrement, pour des raisons historiques, un rôle de conseil en matière de commande publique.

Dès lors, il n'existe pas de vision globale de l'acte d'achat.

Le guide interne des achats, qui date de 2013, apparaît inopérant, dans la mesure où il s'agit plus d'un guide juridique que d'un guide de procédure achat.

La dispersion de la fonction achat entre plusieurs services et la carence de référentiels internes caractérisent une absence de stratégie des achats. Cette situation a contribué :

- à ralentir la passation des marchés, la « feuille de marché » étant soumise à validation des différentes directions, sans coordination véritable de la part du service de la commande publique ;
- à déposséder progressivement le service des achats de son rôle de référent en matière d'achat ;
- à rendre hétérogène la gestion des achats d'un service à l'autre ;
- à une absence de pilotage efficient des achats.

Un audit réalisé en 2017 relevait en outre « un positionnement insuffisant en support des fonctions commande publique, une déresponsabilisation des acteurs, une absence de coordination stratégique entre les services ».

L'absence de formation régulière des agents du service de la commande publique contribue à fragiliser davantage le dispositif achat. Aux termes de l'audit susmentionné « la sécurité juridique de l'acte d'achat n'est pas assurée ».

À la suite de cet audit, Tisséo Collectivités a recruté une responsable des marchés expérimentée¹⁴⁵. Arrivée le 15 décembre 2017, elle a réorganisé le service, qui comprend désormais deux juristes, deux assistantes et deux chargées de l'exécution financière, et a initié un travail de refonte et de mise à jour du guide interne de l'achat. Elle envisage un dispositif de formation continue pour les agents du service.

La chambre recommande à Tisséo Collectivités de mettre en place une stratégie des achats, déclinée en plan d'actions, encadrée par un guide de procédure opérationnel.

Recommandation

10. Élaborer une stratégie des achats, déclinée en plan d'actions, dont la mise en œuvre devra être encadrée par un guide de procédure interne de l'achat, à jour et opérationnel. *En cours de mise en œuvre.*

En réponse à la chambre, l'ordonnateur précise qu'un guide interne des procédures achat, en cours d'élaboration, sera présenté aux équipes opérationnelles en septembre 2018, et que des formations sont programmées. Il s'attache à déployer « une politique achat au sein de Tisséo Collectivités dont les premières actions seront notamment l'établissement d'une cartographie des achats, la mise à jour de la nomenclature des achats, l'établissement d'un plan d'action des achats et d'outils de pilotage ».

¹⁴⁵ Ancien agent du SMTC en détachement à la SMAT sur le poste de responsable de la commande publique.

8.2. Des besoins faiblement anticipés

La prescription de l'achat et la définition du besoin sont essentiellement réalisées par les directions dites « techniques », sans que le service de la commande publique soit en mesure d'assurer une fonction de pilotage.

En dépit des alertes du service de la commande publique, les besoins ne sont qu'imparfaitement anticipés. Ils apparaissent au fil de l'eau, avec des délais de mise en œuvre contraints qui conduisent Tisséo Collectivités à retenir des modalités d'achat inappropriées et parfois irrégulières. La computation de seuils, par code nomenclature, n'est pas exhaustive. Le choix de la procédure n'est donc pas toujours approprié, et les contrats font l'objet de nombreux avenants.

En 2016, les 81 marchés conclus ont fait l'objet de 25 avenants, dont 11 au titre de prestations complémentaires et 2 pour une prolongation du marché. En 2015, 101 marchés ont été passés, donnant lieu à 54 avenants, dont 14 au titre de prestations complémentaires et 19 pour prolongation de marché (de quatre mois en moyenne). En 2014, sur 67 marchés, 20 avenants ont été signés, dont 7 au titre de prestations complémentaires et 7 pour prolongation de marché.

La chambre a contrôlé 13 marchés, représentant 76 % du volume d'achat.

Si dans la majorité des cas, le montant des prestations complémentaires et les délais de prolongation demeurent modérés, certains avenants présentent des montants de prestations complémentaires supérieurs à 10 % du marché initial¹⁴⁶. La chambre a identifié trois avenants susceptibles de constituer un bouleversement de l'économie du marché¹⁴⁷.

8.3. Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre de la feuille de route

Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage relatif à la feuille de route de Tisséo Collectivités, qui faisait l'objet d'un suivi au niveau de la direction générale des services, a été contrôlé dans le détail par la chambre.

8.3.1. L'objet du marché et le choix de la procédure

Afin de déployer sa nouvelle feuille de route instituée en 2014, Tisséo Collectivités a sollicité une assistance à maîtrise d'ouvrage lui permettant de disposer de compétences spécifiques et mobilisables au gré des besoins.

Tisséo Collectivités a ainsi décidé, en février 2015, de lancer, en appel d'offres ouvert, un marché à bons de commande pour une « mission d'assistance, de conseil et d'appui au maître d'ouvrage en matière d'organisation, de planification des projets inscrits dans la feuille de route ».

¹⁴⁶ Marchés MA2016-545 (11,7 %), MA2015-567 (14,6 %), MA2015-572 (16,7 %), MA2015-566 (18,5 %), MA2014-522 (115 %), MA2014-539 (27,4 %), MA2014-544 (30,1 %), MA2012-619 (14 %), MA2012-617 (19,9 %).

¹⁴⁷ Le bouleversement de l'économie du marché est une modification d'une importance telle qu'elle remettrait en cause les conditions dans lesquelles a joué la concurrence lors de la passation du marché.

Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) précise que « cette mission comprend :

- une assistance pour certaines opérations d'investissement sur le plan de l'organisation des équipes projet, de l'accompagnement méthodologique ou même de l'appui en matière de montages contractuels complexes ou des dispositifs de pilotage associés ;
- une assistance pour le projet Toulouse Aerospace Express (TAE) dans ses différentes dimensions [...] ;
- une assistance à la définition, à la mise en place et à la déclinaison opérationnelle du projet « stratégie mobilités 2020-2025 » comprenant la révision du PDU ;
- l'assistance à la mise en place d'une politique de gestion patrimoniale et à la mise en place des outils, organisation et processus associés ;
- la mise en place d'outils de consolidation, en termes de tableau de bord et de suivi global de l'ensemble du programme d'investissement pour les opérations déjà identifiées et celles à venir ;
- la mise en place d'outils de pilotage de la programmation de l'offre et du suivi de l'exploitation ».

Le périmètre de cette mission est particulièrement large dans la mesure où elle doit « permettre au maître d'ouvrage :

- d'assurer / conforter Tisséo Collectivités dans son rôle de pilotage par la mise en place d'outils/processus ;
- mettre en place des organisations en mode projet ;
- accompagner les équipes (structuration, organisation, formation...) ;
- disposer d'un suivi en continu du déroulé de son programme d'investissements ».

Enfin, le CCAP identifie trois volets au sein de cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage :

- « la définition et la mise en œuvre du projet "stratégie mobilités 2020-2025" qui se traduit principalement par l'engagement de la procédure de révision du PDU. Ce projet s'entend jusqu'à son adoption et ses déclinaisons opérationnelles. Le prestataire retenu devra assurer l'accompagnement du maître d'ouvrage autant que de besoin ;
- l'accompagnement dans l'organisation des équipes projets pour certaines opérations d'investissement et projet TAE figurant dans l'annexe 1 et reprises dans l'annexe 3 ;
- une mission d'assistance dans la mise en place d'une gestion patrimoniale au sein du SMTC, telle que décrite dans l'annexe 4 ».

Le CCAP précise que « pour chacun de ces secteurs d'intervention, un bon de commande sera émis sur la base du PBU (bordereau de prix unitaire) et d'un devis préalablement proposé établi par le prestataire retenu ».

La durée du marché est de deux ans à compter de la notification du marché avec reconduction tacite¹⁴⁸ par périodes successives d'un an pour une durée maximale de reconduction de trois ans, soit une durée totale de cinq ans.

Le montant du marché était de 150 000 € HT minimum, sans montant maximum. Le coût annuel du marché était estimé à 150 000 € HT annuel.

Le choix de la procédure appelle deux observations.

Tisséo Collectivités a prévu un marché à bons de commande unique pour l'exécution de missions pourtant clairement distinctes, en les regroupant sous un intitulé générique « mise en œuvre de la feuille de route », susceptible d'embrasser la plupart des besoins de Tisséo Collectivités en termes d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans le CCAP, le syndicat a découpé le marché en trois missions distinctes : 1) la stratégie mobilités 2020-2025 valant révision du PDU ; 2) le projet TAE ; 3) la gestion patrimoniale. Selon la jurisprudence administrative, un marché à bons de commande qui comporte plusieurs types de prestations distinctes doit être regardé comme autant de marchés distincts (CAA Paris, 27 février 2007, n° 03PA04141, *Société La Périphérique*). En outre, l'obligation d'allotissement demeure une règle générale sauf à pouvoir justifier de raisons objectives et raisonnables de l'impossibilité d'allotir. Les exceptions au principe d'allotissement, prévues à l'article 10 du code des marchés publics¹⁴⁹ alors en vigueur, et dont l'ordonnateur se prévaut, font l'objet d'une appréciation extrêmement stricte : le juge administratif exclut qu'il puisse exister un risque que l'allotissement du marché rende son exécution techniquement difficile lorsque les contraintes invoquées par le pouvoir adjudicateur (contraintes de délai notamment¹⁵⁰) sont courantes dans le secteur d'activité concerné. Les juridictions administratives retiennent une appréciation plus stricte encore de l'exception qui tient à ce que le pouvoir adjudicateur ne serait pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination en cas d'allotissement du marché. Dès lors, le pouvoir adjudicateur ne peut pas utilement faire état de « ses choix d'organisation, et notamment de ce qu'il ne dispose pas dans ses services d'agents chargés des missions d'organisation, de pilotage et de coordination, alors au surplus que de telles missions peuvent être confiées à un prestataire chargé de l'ordonnancement, du pilotage et de la coordination du chantier »¹⁵¹. La jurisprudence administrative témoigne de ce que le recours au marché non alloti n'est possible que dans des cas exceptionnels. L'ordonnateur en réponse n'apporte aucun élément qui, à l'aune de la jurisprudence, est susceptible de justifier d'une exception au principe d'allotissement.

La chambre souligne que la passation d'un marché à bons de commande recouvrant au moins trois catégories de prestations détachables relève d'un choix inadapté, qui a conduit le syndicat à organiser une seule mise en concurrence pour des prestations qui auraient dû faire l'objet de procédures distinctes.

La durée retenue pour ce marché est de cinq ans. L'article 77 du code des marchés publics en vigueur lors de sa passation indique que « la durée des marchés à bons de commande ne peut dépasser quatre ans, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur objet ou

¹⁴⁸ La reconduction est considérée comme acceptée si aucune décision écrite contraire n'est prise par le pouvoir adjudicateur au moins 3 mois avant la fin de la durée de validité du marché.

¹⁴⁹ « Afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés [...]. Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ».

¹⁵⁰ CAA Bordeaux, 1^{er} octobre 2013, *Syndicat national des entreprises du second œuvre (SNSO) c/ Département de la Gironde*.

¹⁵¹ CAA Bordeaux, 1^{er} octobre 2013, req. n° 12BX00319 ; CAA Lyon 6 octobre 2011, req. n° 10LY01121.

par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure à quatre ans ». Tisséo Collectivités justifie la durée retenue par le fait que « les opérations concernées portent sur l'application du plan de mandat qui se déroule jusqu'en 2020. Il est donc nécessaire, de par l'objet du marché, d'avoir une durée maximale de validité du marché de cinq ans »¹⁵².

Selon l'ordonnateur cette durée est justifiée « par le fait que le projet TAE s'inscrit sur un temps plus long que la durée des quatre ans » et « le contrat n'est pas de cinq ans fermes mais bien de deux ans, reconductible trois fois un an [...]. Tisséo Collectivités pouvant ainsi choisir l'option de mettre un terme au contrat au bout des quatre ans en fonction des besoins actualisés ».

Une telle justification apparaît fragile dès lors que toute mission relevant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage est susceptible de se prévaloir de la déclinaison du plan de mandat. La chambre souligne que la durée du marché doit être en adéquation avec celle des prestations envisagées. Parmi les trois « volets » du marché, seul le projet TAE justifie d'une durée de cinq ans. La révision du PDU, amorcée en 2015, a été achevée en effet en février 2018, et la mise en place de la gestion patrimoniale, en 2016.

8.3.2. Le déroulement de la procédure

La publicité a été assurée au moyen d'une parution au BOAMP et au JOUE le 1^{er} avril 2015 avec une date limite de remise des offres au 11 mai 2015, soit un délai de 1 mois et 10 jours. Trois prestataires ont répondu. La société Algoé a été sélectionnée sur la base d'une meilleure note technique, celle-ci représentant 70 % de la note, contre 30 % pour le prix.

¹⁵² Extrait du rapport d'analyse des offres.

tableau 35 : Notation des offres techniques

Entreprise/ Groupement	Sous-critère 1 Note méthodologique / 40	Sous-critère 2 Références / expériences / 30	Total	Classement	Observations
ALGOE	36	26	62	1	L'offre d'Algoé est complète, répondant aux besoins formulés, aux enjeux transversaux mais aussi à chaque commande type. Malgré la mise en place d'un groupement (plusieurs bureaux d'étude), l'organisation est claire, le chef de projet désigné et les modalités d'accompagnement structurées. Complet, global et transversal.
EGIS	24	21	45	2	L'offre d'EGIS est cloisonnée pour chaque commande type. La proposition manque de recul sur les enjeux transversaux et ne répond que partiellement aux besoins formulés (calendrier d'accompagnement restreint). L'équipe est correctement dimensionnée (notamment 1 directeur d'étude pour chaque commande type) mais il manque un référent qualité et l'organisation proposée est cloisonnée. Complet mais trop cloisonné.
SETEC	16	17	33	3	L'offre de SETEC propose une méthode générique aux trois commandes type alors que les besoins sont spécifiques à chaque commande. Malgré la présence de « référents qualité » dans l'équipe, il n'y a pas de chef de projets désignés pour chaque commande. Généraliste et donc difficile transposable aux besoins spécifiques de chaque commande type

Source : rapport d'analyse des offres, Tisséo Collectivités

Le rapport d'analyse des offres (RAO) indique, au sujet de l'offre d'Algoé : « a) Dimension projet affirmée, intégration des éléments issus de la démarche mobilité 2025-2030, compréhension des enjeux financiers, attention particulière sur l'optimisation des coûts, la recherche de financements innovants, compréhension des attentes Tisséo SMTC, méthode basée sur une mise en dynamique du projet (technique, coûts, délais) et une vision partagée (coconstruction participative) ; b) un besoin de groupement mais des expériences communes, des expertises précises, un lien avec l'urbanisme et un discours très cohérent et une organisation adaptée ; c) une personne ressource "soutien qualité" directement rattachée au directeur de la mission mais pas d'informations précises le concernant (CV non trouvé) ; d) une agence spécialisée sur les questions d'urbanisme (non obligatoire dans critères règlement de la consultation) ; e) élaboration préalable d'un planning directeur global et expertises associées dont certaines à compléter en terme de calendrier ».

S'agissant de l'offre d'EGIS, le rapport d'analyse des offres indique : « a) Dimension technique, infrastructure, document cadre maîtrisée [...] mais peu d'intégration des éléments issus de la démarche mobilité 2025-2030, méthode assez cloisonnée, répondant aux trois axes demandés mais peu de vision globale et transversale ; b) une équipe intégrée ; c) pas de personne ressource "contrôle qualité" identifiée ; d) pas de référent clairement identifié, pas d'agence spécialisée sur les questions d'urbanisme (non obligatoire dans critères règlement de la consultation) ; e)

proposition d'une phase préalable d'étude de contexte, d'un plan de management mais uniquement dans la partie propre au PDU ».

Pour SETEC, le RAO fait état des éléments suivants : « a) Dimension technique, infrastructure... peu d'intégration des éléments issus de la démarche mobilité 2025-2030 ; b) pas de vision globale et transversale, une équipe intégrée ; c) un binôme ressource "management de la qualité" identifié ; d) pas de référent, pas d'agence spécialisée sur les questions d'urbanisme (non obligatoire dans critères règlement de la consultation) ; e) présentation des étapes préalables à la démarche globale incluant délais, méthode et livrables ».

L'analyse des offres techniques appelle les observations suivantes :

- l'offre d'Algoé est effectivement très complète (244 pages) et témoigne d'une compréhension fine de la stratégie mobilités de Tisséo Collectivités ;
- c'est la seule des trois offres ne présentant pas d'équipe intégrée et qui, faute de disposer de toute l'expertise et des compétences requises en interne, a recours à cinq sous-traitants¹⁵³ ;
- le rapport d'analyse des offres valorise le fait que l'offre d'Algoé intègre le recours à une agence spécialisée sur les questions d'urbanisme, contrairement à ses deux concurrents, alors même que cela ne faisait pas partie des critères figurant au règlement de la consultation.

En termes quantitatifs, l'offre d'Algoé est plus développée, puisqu'elle prévoit un nombre de jours d'intervention plus important et plus étendu dans le temps (dont 34 mois pour la mission PDU, 60 mois pour la gestion patrimoniale), alors que ses concurrents ont concentré leur offre sur la période initiale du marché, hors reconduction, à savoir 24 mois. Algoé, s'appuyant sur ses sous-traitants, propose ainsi 833 jours d'intervention, contre respectivement 200 et 300 pour ses concurrents.

tableau 36 : Coûts respectifs des offres

		Algoé	Egis	Setec
TAE	Jours	547,5	87	122,25
	Prix (en € HT)	423 675	81 400	109 123
Stratégie Mobilités / PDU	Jours	158	53	117,75
	Prix (en € HT)	133 225	50 450	129 818
Gestion patrimoniale	Jours	128	60	60
	Prix (en € HT)	161 850	68 250	98 148
Total	Jours	833,5	200	300
	Prix (en € HT)	718 750	200 100	337 088

Source : CRC à partir des offres et du rapport d'analyse des offres.

Le tableau de cotation fourni dans le rapport d'analyse des offres place Algoé en deuxième position, derrière Egis, sur la base des montants figurant dans le tableau 37.

¹⁵³ « Afin de répondre aux exigences du marché d'AMO, nous ferons appel à des sous-traitants dans plusieurs domaines : le cabinet d'avocats Droit Public Consultants, spécialisé dans le droit administratif et de droit de l'urbanisme, apportera son expertise en matière d'assistance juridique, notamment dans le domaine des procédures administratives, Ernst and Young apportera son expertise pour les montages contractuels et financiers de projets de transports, Arcadis apportera son expertise dans le domaine de l'assistance technique sur les infrastructures de transport et la mobilité, l'agence BAU-B. Architectura i Urbanisme, fondée par le professeur Joan Busquets et renommée internationalement, apportera son expertise en matière d'urbanisme, Hans Van Eibergen, expert indépendant qui a exercé des fonctions de direction dans des structures similaires à Tisséo-SMTC, apportera son expertise en matière de gestion de la performance de réseau exploité et de gestion patrimoniale. »

tableau 37 : Évaluation des offres tarifaires

Entreprise/Groupement	Offre en euros HT	Note Prix/30	Classement
ALGOE	10 200	29,41	2
EGIS	10 000	30	1
SETEC	11 255	26,65	3

Source : rapport d'analyse des offres, Tisséo Collectivités

Le montant des offres est, pour Egis et Setec, celui figurant dans le détail quantitatif estimatif (DQE) produit à l'appui de leurs offres respectives. S'agissant d'Algoé, le DQE aurait été perdu. Tisséo Collectivités a donc établi un DQE sur la base du bordereau des prix unitaires.

Si, pour l'ordonnateur, l'offre d'Algoé affiche un montant supérieur parce qu'elle recouvre une durée plus longue que celle des autres candidats, pour la chambre, la comparaison des prix ayant été effectuée sur la base des prix unitaires, l'effet volume a été neutralisé.

L'offre d'Algoé a été retenue par la CAO de Tisséo Collectivités du 27 mai 2015 et signée par son président le 12 juin 2015, après délibération du comité syndical du même jour. La notification a été faite le 18 juin 2015.

8.3.3. L'exécution du marché

8.3.3.1. Les modalités d'exécution et de suivi

Le marché Algoé est piloté par le responsable « stratégie, partenariats, innovation » placé auprès du directeur général des services. En lien avec les services prescripteurs, celui-ci gère la définition du besoin et élabore les bons de commandes sur la base des propositions d'Algoé.

Les bons de commande sont ensuite signés par le directeur général des services sur délégation du président (arrêtés n^{os} 2014-009 et 2016-001). Le suivi des bons de commandes et des réalisations afférentes est assuré au moyen d'un tableau de bord qui retrace l'exécution par bon de commande au sein d'un document de synthèse comprenant 7 volets :

- TAE 2015-2016,
- TAE 2017,
- PDU,
- CSP / TEOP,
- Patrimoine,
- Communication / concertation,
- Autres.

Un marché à objet extensif

Au-delà des trois volets définis au CCTP (TAE, PDU, gestion patrimoniale), le marché Algoé a donné lieu à des bons de commandes recouvrant des missions variées.

Les commandes du volet « PDU » (huit bons de commande fin 2017) concernent la structuration du projet mobilités, le planning, le schéma de gouvernance, le suivi des commissions territoriales et l'animation des comités techniques (COTECH) du PDU, l'analyse des avis des personnes publiques associées, la constitution des supports de présentation pour assurer la valorisation du projet sur les aspects environnementaux.

Le volet « patrimoine » a fait l'objet, à ce jour, de quatre bons de commande, tous relatifs à la gestion du patrimoine.

En revanche, au sein du volet intitulé « TAE » (23 bons de commande fin 2017), outre les commandes propres à ce projet, ont été signés des bons de commandes dont le lien avec le projet TAE semble ténu. Par exemple :

- bon de commande n° 15 relatif à l'élaboration du dossier de subvention européenne MIE (mécanisme pour l'interconnexion en Europe), sous-traité à la société X... ;
- bon de commande n° 49 relatif à l'élaboration de la prospective financière de Tisséo Collectivités, sous-traité à la société X..., en doublon d'une prospective financière réalisée par la société Y... mandatée par Toulouse Métropole ;
- bon de commande n° 55 relatif à un audit sur l'état de la dette et sa gestion, sous-traité à la société Z... ;
- bon de commande n° 27 relatif au conseil en valorisation économique, sous-traité à la société A... ;
- bon de commande n° 31 relatif aux « opportunités de montage opérationnel », confié à Algoé pour un montant de 14 250 € et dont le seul livrable est une note.

Un volet intitulé « CSP » portant sur la négociation et la mise en œuvre du contrat de service public avec la régie Tisséo a fait l'objet de quatre bons de commande : élaboration du document de cadrage, du document de consultation et du projet de contrat, définition du planning, contributions aux questions de Tisséo Collectivités à l'EPIC et aux diaporamas supports des réunions. Ce volet a été rattaché par référence au dernier alinéa de l'article 1 du CCTP qui prévoit « la mise en place d'outils de pilotage de la programmation de l'offre et du suivi de l'exploitation ».

Deux volets « communication » et « autres »

À ces quatre volets définis dans le CCTP comme étant les domaines susceptibles de faire l'objet d'une commande, sont venus s'ajouter, en cours de marché :

- un volet « assistance communication / concertation tous projets » au titre duquel dix bons de commande ont été signés portant sur la communication autour du projet TAE, du projet mobilités, sur l'assistance à la concertation pour certains projets de la feuille de route, l'assistance à la manifestation d'intérêt pour les projets innovants, l'assistance à la concertation pour l'appel à projet covoiturage, etc. L'ordonnateur explique l'utilisation détournée du marché Algoé par des éléments de contexte (précédent marché de communication arrivé à échéance en mars 2016 concomitamment à la tenue du débat public et consultation relancée en 2017 mais déclarée sans suite). Il indique avoir, début 2018, « pris les mesures nécessaires afin de procéder à une mise en concurrence pour ces prestations de concertation et de communication ».
- un volet intitulé « autres » au titre duquel 12 bons de commande ont été signés portant sur :
 - le forfait frais de déplacement d'Algoé ;
 - l'accompagnement de la démarche Smart City de Tisséo Collectivités ;
 - la stratégie innovation TAE ;
 - la connexion ligne B (étude programmatique) ;
 - la gestion des ressources humaines : formation aux fondamentaux du *management* de projet ;

- mission d'AMO innovation pour la réalisation d'un *teaser* ;
- analyse de la gestion de l'écomobilité par les autorités organisatrices de la mobilité en France ;
- les navettes autonomes (état des lieux et perspectives) ;
- le positionnement stratégique et l'identification des leviers de financement européens et nationaux ;
- le pilotage du programme d'innovation et l'accompagnement à la mise en œuvre d'actions innovantes ;
- les parkings-relais innovants ;
- la valorisation urbanistique du canal du Midi.

Sur la période sous revue, 66 bons de commande ont été conclus, avec des objets parfois éloignés des opérations et projets décrits dans le marché comme étant susceptibles de faire l'objet de commandes, et sans lien direct avec l'objet initial du marché dont le périmètre était pourtant déjà vaste.

En outre, les bons de commande ont été parfois signés en cours ou postérieurement au déroulement de la prestation¹⁵⁴. Selon l'ordonnateur, ce décalage s'explique par « le délai entre l'émission de devis et le circuit de formalisation et de validation du BC en interne ». Il aurait établi une note interne de rappel le 15 mai 2018.

Pour la chambre, l'exécution du marché porte sur des missions clairement détachables les unes des autres qui auraient dû, conformément à la jurisprudence précitée, donner lieu à des marchés distincts.

8.3.3.2. Un recours massif aux sous-traitants, parfois non prévus au marché initial

Le recours aux sous-traitants était prévu dans l'offre d'Algoé qui avait joint à l'acte d'engagement cinq déclarations de sous-traitance.

À ce jour, Algoé a eu recours à 11 sous-traitants : les 5 prévus au marché initial ainsi que 6 autres venus s'ajouter au gré des besoins de Tisséo Collectivités sur des missions particulières :

- la société B... pour une prestation spécifique « innovation mobilité » qui a été rattachée à la ligne TAE (6 500 €) ;
- la société A... pour une mission de conseil en valorisation économique (22 200 €) ;
- la société C..., pour une commande sur la valorisation du projet mobilités en termes environnementaux (« valorisation face aux enjeux de la transition énergétique ») 49 500 € ;
- la société D..., pour 3 commandes relatives au contrat de service public avec Tisséo (109 700 €) ;
- la société E... pour 12 commandes sur le volet communication / concertation (pour un montant de 607 875 €) ;

¹⁵⁴ BC 40 signé le 09/01/2017 pour une exécution d'octobre à décembre 2016, BC 28 signé le 14/09/2016 pour une exécution de juillet à septembre 2016, BC 33 signé le 27/10/2016 pour une exécution de juillet à octobre 2016, BC 10 signé le 10/12/2015 pour un déroulement de mission de novembre 2015 à février 2016, BC 12 signé le 13/01/2016 pour une mission de décembre 2015 à janvier 2016, BC 16 signé le 30/03/2016 pour une exécution de février à avril 2016, BC 7 signé le 10/12/2015 pour une exécution d'octobre à avril 2015, BC 19 signé le 10/06/2016 pour un exécution d'avril à décembre 2016, BC 23 signé le 04/07/2016 pour une exécution d'avril à décembre 2016.

- la société F... pour 3 commandes relatives au projet mobilités d'un montant de 255 000 €.

Ces sous-traitants sont, selon l'ordonnateur, proposés soit par Tisséo Collectivités, soit par Algoé en fonction de la commande envisagée. Certains d'entre eux sont déjà des fournisseurs habituels de Tisséo Collectivités. La déclaration de sous-traitance est alors formalisée concomitamment à l'établissement du bon de commande, voire *a posteriori*.

Selon l'ordonnateur, « les sous-traitants sont venus s'ajouter en complément des missions identifiées (projet mobilités, TAE, CSP) afin de préciser les expertises en fonction de l'avancée des projets mais également de soutenir efficacement les nombreux échanges avec les partenaires, les associations et les usagers de l'agglomération toulousaines. Concernant plus particulièrement le volet « concertation communication », le recours à la sous-traitance a permis d'accompagner la forte mobilisation des acteurs du territoire, tant sur le projet mobilités que sur le débat public TAE ».

Selon la chambre, les prestations en cause auraient dû faire l'objet d'un marché distinct.

Un taux de sous-traitance de 46 %

Des déclarations de sous-traitance modifiant l'étendue des prestations sous-traitées et les montants afférents (DC4 modificatifs) sont signées pour chaque sous-traitant (ceux prévus au marché initial comme les autres), à mesure que leur sont confiées de nouvelles commandes¹⁵⁵.

Le taux de sous-traitance sur l'ensemble du marché dépasse 46 %.

S'agissant des seules commandes faisant l'objet d'une sous-traitance, la part sous traitée¹⁵⁶ est de 70 %, le titulaire du marché (Algoé) n'assurant les commandes qu'à hauteur de 30 %. Ce taux est cependant très hétérogène d'une commande à l'autre. Il comprend 8 commandes pour lesquelles Algoé a porté plus de 50 % de la prestation (en valeur), mais également 24 commandes où Algoé a été rémunéré pour une part inférieure à 15 % du montant de la commande. Pour ces dernières, Algoé est souvent intervenu en qualité d'intermédiaire, sa rémunération se justifiant, selon l'ordonnateur, par les coûts de coordination ou d'intermédiation entre Tisséo Collectivités et les sous-traitants. Il n'existe que peu voire aucun livrable identifié d'Algoé pour ces commandes (cf. annexe 9 p.133).

La plus-value d'Algoé apparaît dès lors incertaine : nombreuses sont celles concernant des missions de conseil en communication, concertation, valorisation (confiées à E..., C... et A..., sous-traitants non identifiés dans l'acte d'engagement) non prévues au marché initial et qui ont été rattachées sans motif clair.

Pour l'ordonnateur, le titulaire du marché « a assuré la formalisation, l'expression du besoin du client, l'adéquation de la réponse par rapport à la demande, la réunion de cadrage de l'intervention, le suivi de la bonne réalisation de la prestation et des livrables, en qualité et en délai, la transmission et le visa des factures des sous-traitants, et en fin d'intervention, la traçabilité et la transmission effectives des livrables ».

¹⁵⁵ 1 DC4 pour B..., 1 DC4 suivi de 5 DC4 modificatifs pour G..., 1 DC4 suivi de 2 DC4 modificatifs pour F..., 1 DC4 suivi de 7 DC4 modificatifs pour E..., 1 DC4 suivi de 1 DC4 modificatifs pour D....

¹⁵⁶ Situation en novembre 2017.

Pour les autres sous-traitants, il précise qu'ils « sont venus s'ajouter en complément des missions identifiées (projet mobilités, TAE, CSP) afin de préciser les expertises en fonction de l'avancée des projets et des échanges avec les partenaires, les associations et les usagers ».

Ce mécanisme, où le titulaire du marché n'intervient que sur la définition du besoin, permet de contourner l'interdiction de sous-traitance totale de la prestation. Il constitue un moyen de rattacher une prestation attendue de Tisséo Collectivités à un marché existant, sans remise en concurrence.

8.3.3.3. Des montants versés très supérieurs au montant estimatif du marché

S'agissant d'un marché à bons de commande avec minimum mais sans maximum, l'article 77 du code des marchés publics alors en vigueur permettait ne pas retenir un plafond. Toutefois, conformément à la jurisprudence¹⁵⁷, Tisséo Collectivités a défini la valeur estimative minimum du marché à 150 000 € HT par an, soit 750 000 € HT sur cinq ans (325 000 € HT pour les 30 premiers mois).

Sur les 30 premiers mois de sa réalisation, de juillet 2015 à janvier 2018, ce marché a donné lieu à des commandes à hauteur de 4,32 M€ HT (5,19 M€ TTC), soit 13 fois plus que l'estimation minimum du marché initial. Le montant des commandes concernant des missions non comprises dans l'objet initial s'élève *a minima* à 1,4 M€.

L'ampleur de ce marché d'AMO a conduit Tisséo Collectivités à avoir, en permanence, des prestataires extérieurs « dans ses murs », à leur faire réaliser des missions en doublon des équipes de Tisséo Collectivités, et à externaliser des tâches stratégiques.

Pour l'ordonnateur, « la forte activité générée par la feuille de route des projets a nécessité de nombreuses réunions de préparation, de présentation de livrables associés aux côtés des équipes de Tisséo Collectivités, ceci dans des délais contraints. Cette forte activité explique une présence forte de l'AMO dans les "murs de Tisséo Collectivités" évitant de nombreux déplacements aux frais du maître d'ouvrage. Cette présence n'est d'ailleurs pas un doublon dans la mesure où le prestataire n'intervient jamais dans le fonctionnement ou la prise de décision de la collectivité. Ces missions sont néanmoins liées à des tâches stratégiques conformément à l'objet du marché ».

¹⁵⁷ CE, 24 octobre 2008, no 313600, *Communauté d'agglomération de l'Artois* et CE, 20 mai 2009, *Ministre de la défense*, n° 316601 : même si l'article 77 du code des marchés publics prévoit qu'un marché à bons de commande ou un accord-cadre peut être passé « sans minimum ni maximum », le pouvoir adjudicateur est cependant tenu de faire figurer, dans le cadre « Quantité ou étendue globale » de l'avis d'appel d'offres à titre indicatif et prévisionnel, les quantités concernées ou des éléments permettant d'apprécier l'étendue du marché.

tableau 36 : Synthèse des coûts marché Algoé

en € HT	TAE 2015-2016	TAE 2017*	PDU	CSP	Patrimoine	Communication/ concertation	Autres	Total janv. 2018
Total des bons de commande	1 280 575	556 775	729 603	219 450	278 025	668 375	592 375	4 325 178
Algoé	800 000	329 675	426 603	116 750	144 625	62 750	395 125	2 275 528
Sous-traitants	480 575	227 100	303 000	102 700	133 400	605 625	157 450	2 009 850
dont sous-traitants non prévus au marché initial	22 200	24 250	30 300	97 700	22 000	605 625	6 500	808 575
% de sous-traitance	37,5%	40,8%	41,5%	46,8%	48,0%	90,6%	26,6%	46,5%

Source : CRC sur la base des bons de commande

La chambre rappelle que les marchés à bons de commande sont intégrés dans la catégorie des accords-cadres selon le droit communautaire, désormais transposé en droit français depuis l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015. Ils constituent, comme pour l'ancien code des marchés publics, une des catégories de ces types de contrats. La réglementation qui encadre le marché à bons de commande en question est donc celle sur les accords-cadres¹⁵⁸.

Cette réglementation distingue deux catégories d'accords-cadres :

- ceux qui ne fixent pas toutes les stipulations contractuelles et donnent lieu à la conclusion de marchés subséquents avec remise en concurrence ;
- ceux qui fixent toutes les stipulations contractuelles (notamment en termes de prix) et sont exécutés au fur et à mesure de l'émission de bons de commande (marchés dits à bons de commande sous l'empire de l'ancien code des marchés publics). Il n'y a pas de remise en concurrence.

Au cas d'espèce, il n'y a jamais eu de remise en concurrence alors même que toutes les stipulations contractuelles n'étaient pas déterminées au marché initial. Selon la direction des affaires juridique du ministère des finances¹⁵⁹, « l'accord-cadre n'est pas un simple système de référencement permettant de constituer un fichier de prestataires ou de fournisseurs [...] l'accord-cadre ne saurait se contenter de définir sommairement les besoins, permettant ensuite au pouvoir adjudicateur d'être complètement libre dans la fixation de ses exigences. Outre le détournement de procédure qu'une telle interprétation caractériserait, elle conduirait à rendre inefficace la procédure d'un point de vue économique, aussi bien pour l'acheteur que pour l'entreprise, en ne leur permettant pas un minimum de planification des commandes ».

Pour la chambre, les caractéristiques de ce marché à bons de commande sont entachées d'irrégularités : son objet initial a été défini dans des termes génériques, il s'est vu progressivement rattaché des commandes sans rapport avec son objet initial qui ont nécessité le recours à divers sous-traitants. Il n'a été procédé à aucune remise en concurrence, et les montants des bons de commande ont dépassé 13 fois le niveau de l'estimation initiale. L'ensemble de ces éléments

¹⁵⁸ L'avis de marché publié au JOUE désigne d'ailleurs ce marché sous les termes « d'accord-cadre ».

¹⁵⁹ Note DAJ de 2009, mise à jour au 1^{er} février 2015.

caractérise une modification substantielle du marché¹⁶⁰ et porte atteinte aux trois principes fondamentaux de la commande publique que sont le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Pour la chambre, l'ensemble de ces éléments relève d'un détournement de procédure. Elle demande en conséquence à Tisséo Collectivités de se mettre en conformité avec la réglementation en cessant l'exécution de ce marché et en procédant à une mise en concurrence effective pour chaque nouvelle prestation envisagée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la commande publique au sein de Tisséo Collectivités apparaît défaillante : en l'absence de procédures actualisées et opérationnelles, et faute d'anticipation des besoins et d'une computation exhaustive des seuils, le syndicat a recouru à des procédures inappropriées et parfois irrégulières, pour des montants significatifs.

Le positionnement du service de la commande publique doit être renforcé afin de permettre le pilotage des marchés en coordination avec les directions techniques. Tisséo Collectivités a d'ores et déjà pris un certain nombre de mesures allant dans ce sens.

La chambre a identifié un cumul d'irrégularités substantielles concernant un marché à bons de commande, qui s'est vu progressivement rattaché des prestations sans rapport avec son objet initial. Le titulaire du marché et de son groupement ont fait appel à de nombreux sous-traitants sans remise en concurrence, et le montant des commandes effectuées dans le cadre de ce marché correspond à 13 fois l'estimation initiale.

Il appartient à Tisséo Collectivités de revenir aux principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Recommandation

11. Se conformer aux règles de la commande publique en cessant l'exécution du marché d'« assistance au maître d'ouvrage en matière d'organisation de planification des projets inscrits dans la feuille de route » et en procédant à une mise en concurrence effective pour chaque nouvelle prestation envisagée. *Non mise en œuvre.*

¹⁶⁰ Il est rappelé que, malgré l'assouplissement du régime juridique de la modification des marchés publics en cours d'exécution engendré par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, il demeure que toute modification substantielle du marché public est interdite, que la modification opérée ne doit, dans tous les cas, pas altérer la nature globale du contrat, qu'en tout état de cause le montant des modifications ne peut être supérieur à 50 % du montant du marché public initial. Le décret précité précise qu'une modification est considérée comme substantielle lorsqu'elle change la nature globale du marché public : « en tout état de cause, une modification est substantielle lorsqu'au moins une des conditions suivantes est remplie » :

- a) Elle introduit des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage d'opérateurs économiques ou permis l'admission d'autres opérateurs économiques ou permis le choix d'une offre autre que celle retenue,
- b) Elle modifie l'équilibre économique du marché public en faveur du titulaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le marché public initial,
- c) Elle modifie considérablement l'objet du marché,
- d) Elle a pour effet de remplacer le titulaire initial par un nouveau titulaire en dehors des hypothèses prévues pour le changement de cocontractant.

Dans le cas d'espèce, la troisième condition est *a minima* réunie.

ANNEXES

annexe 1 : Composition du comité syndical de Tisséo Collectivités à compter du 16 mai 2014	120
annexe 2 : Liste de subventions d'équipement versées (compte 6571)	120
annexe 3 : Subventions d'investissement reçues.....	121
annexe 4 : Délais de versement de la contribution de Toulouse Métropole à Tisséo Collectivités	122
annexe 5 : Les différentes étapes de la définition du tracé de la troisième ligne de métro	123
annexe 6 : Programmation pluriannuelle des investissements	126
annexe 7 : Bilan et avis de la commission d'enquête sur le projet mobilités 2020-2025-2030 (12 décembre 2017).....	128
annexe 8 : Réforme de la politique tarifaire	132
annexe 9 : Répartition de la rémunération entre Algoé et ses sous-traitants pour les bons de commande ayant fait l'objet d'une sous-traitance.....	133
annexe 10 : Évolution du compte 1068 « Autres réserves »	135
annexe 11 : Les caractéristiques de la dette de Tisséo Collectivités	136

annexe 1 : Composition du comité syndical de Tisséo Collectivités à compter du 16 mai 2014

	Titre	Titre courrier	Prénom	Nom	Fonction 1	Délégations 1	Fonction 2	Délégations 2	Fonction 3
CUTM	Monsieur	Monsieur le Maire	Jean-Luc	MOUDENC	Maire de Toulouse		Président de Toulouse Métropole		
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Jean-Michel	LATTES	1er adjoint au Maire de Toulouse	Déplacements-Occitan	16ème VP de la CUTM	Transports et Déplacements	
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Sacha	BRIAND	5ème adjoint au Maire	Finances-Élections	13ème VP de la CUTM	Finances	
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Pierre	TRAUTMANN	21ème adjoint au Maire	Commande Publique			
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Francis	GRASS	7ème adjoint au Maire	Culture	Président	Commission Culture	Président de la SMAT
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	François	CHOLLET	11ème adjoint au Maire	Université	5ème VP de la CUTM	Recherche et Innovation	
	Madame	Madame l'Adjointe au Maire	Marthe	MARTI	20ème adjoint au Maire	Zénith-Cirque	Maire de quartier Fontaine-Bayonne, Cartoucherie		
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Jean-Luc	LAGLEIZE	19ème adjoint au Maire	Développement urbain	Président	Commission Aménagement et Politique Foncière	Député de la Hte-Garonne (à/c de juin 2017)
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Michel	ALJOUAT	Adjoint au Maire de Cugnaux		1er VP de la CUTM	Environnement et DD	
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Marc	DEL BORRELLO	2ème adjoint au Maire de Saint Orens		Président de Tisséo-Voyageurs		
	Monsieur	Monsieur le Maire	Grégoire	CARNEIRO	Maire de Castelnau		11ème VP de la CUTM	Voirie	
	Monsieur	Monsieur le Maire	Bernard	KELLER	Maire de Blagnac		4ème VP de la CUTM	Aéronautique	Conseiller Régional
	Madame	Madame le Maire	Karine	TRAVAIL-MICHELE	Maire de Colomiers		2ème VP de la CUTM	Habitat	
	Monsieur	Monsieur le Maire	Claude	RAYNAL	Maire de Tournefeuille (Jusqu'au 28/06/2015) Adjoint au maire (à/c du 29/06/2015)	Délégué au Finances	6ème VP de la CUTM	Culture	Sénateur (à/c du 28/09/2014)
	Monsieur	Monsieur le Maire	Gérard	ANDRÉ	Maire d'Aucamville		12ème VP de la CUTM	Coordination des pôles de proximité	
SICOVAL	Monsieur	Monsieur le Conseiller Municipal	Henri	AREVALO	Conseiller Municipal de Ramonville		Conseiller Communautaire du SICOVAL		
	Monsieur	Monsieur le Maire	Arnaud	LAFON	Maire de Castanet				
SITPRT	Monsieur	Monsieur le Conseiller Municipal	Denis	BACDU	Conseiller Municipal Pechbonnieu				
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Sébastien	LERY	1er adjoint au Maire de Roques				
	Monsieur	Monsieur l'Adjoint au Maire	Philippe	GUYOT	Adjoint au Maire de Plaisance				
CAM	Monsieur	Monsieur le Maire	Thierry	SUAUD	Maire de Portet sur Garonne		Conseiller Régional		
	Madame	Madame l'Adjointe au Maire	Adeline	ROUCHON	Adjointe au Maire de Muret				

annexe 2 : Liste de subventions d'équipement versées (compte 6571)

Objet	Code invest.	Type de convention	N° de convention	Tiers	Mandaté 2012	Mandaté 2013	Mandaté 2014	Mandaté 2015	Mandaté 2016
Liaison multimodale Sud Est	05-504	Fonds conc.	2 005 930	Tlse Metropole	7 732 228,29	5 405 330,25	1 214 662,95	313 009,61	90 692,13
Voie transport Zac Cancéropole		Fonds conc.	2 007 916	Tlse Metropole		351 669,59			
Travaux conformité réseau d'eau station Balma	10-508	Fonds conc.	2 009 934	Tlse Metropole	48 259,27				
Voie de liaison des Ramassiers (I/F)		co-mait./ F. C.	2 010 995	Tlse Metropole	365 003,10		1 223 222,17	2 246 998,00	
Travaux Boulevard Urbain Nord (I/F)	10-506	co-mait./ F. C.	2 010 996	Tlse Metropole	641 729,08		477 681,46	0,00	
Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	11-515	Fonds conc.	2 012 915	SICOVAL	0,00	137 806,13	675 552,19		
Aménag. voirie, mise en accessibilité points d'arrêts	11-523	Fonds conc.	2 012 914	CAM	0,00	226 727,76	542 071,74	12 398,94	
Travaux d'entretien BSP / conventions GUO	13-511	Fonds conc.	2013-868	SICOVAL			234 244,24		22 694,33
Travaux d'entretien BSP / conventions GUO	13-511	Fonds conc.	2013-869	SICOVAL			130 652,20		
Aménag. voirie, mise en accessibilité points	11-518	Fonds conc.	2 011 945	Salvetat St Gilles	0,00	32 407,50	0,00		
Aménag. voirie, mise en accessibilité points	11-518	Fonds conc.	2 011 946	Plaisance du Touch	0,00	0,00	0,00		
Aménag. voirie, mise en accessibilité points	11-518	Fonds conc.	2 011 947	Pechbonnieu	9 098,33	0,00	0,00		
Aménag. voirie, mise en accessibilité points	11-515	Fonds conc.	2 011 948	Castanet	0,00	0,00	0,00	20 362,90	
Aménag. voirie, mise en accessibilité points	11-518	Fonds conc.	2 011 949	Lapeyrouse-Fossat	26 924,50	0,00	0,00		
Ouvrage Ligne T1 mandat SMAT		Fonds conc.		SMAT	4 036 447,29				
Pont Rail Ligne Garonne		Fonds conc.	2011-964	RFF	250 000,00				
Aménagements de quais bus en terminus dans la ZAC de Tibaous		Fonds conc.	2 012 946	OPPIEDA	0,00	50 000,00			
Total général					13 109 689,86	6 203 941,23	4 498 086,95	2 592 769,45	113 386,46

annexe 3 : Subventions d'investissement reçues

Objet Subvention	Compte	Tiers	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Subvention pour Tramway ligne Garonne	1313	Conseil Départemental	3 440 768	12 188 905	7 632 526	1 381 588	1 545 526	26 189 313
Subvention Grenelle pour Tramway Ligne Garonne	1311	AFITF		7 120 000				7 120 000
Subvention pour Tramway ligne Garonne	1315	Toulouse Métropole				7 000 000		7 000 000
Subvention pour Tramway Ligne Garonne, remise en état Ponts St Michel	1315	Toulouse Métropole	334 500			3 010 500		3 345 000
Subvention pour Tramway Ligne Envol	1313	Conseil Départemental	397 570	5 140 649	6 831 091	4 243 947	871 848	17 485 105
Subvention pour Tramway Ligne Envol	1312	Conseil Régional		4 000 000	2 400 000	1 200 000	400 000	8 000 000
Subvention pour Tramway Ligne Envol	1311	AFITF			2 612 000	1 660 000		4 272 000
Subvention pour BSP Voie du Canal Saint Martory	1311	AFITF		2 700 000	820 000			3 520 000
Subvention pour FEDER Voie du Canal Saint Martory	1311	Préfecture HG				549 044		549 044
Subvention prolongement Ligne B	1313	Conseil Départemental		92 869	2 515 621			2 608 489
Subvention pour le TUS	1311	Caisse Dépôts Consignation					293 324	293 324
Subvention pour Toulouse Aérospatiale Express	1317	Europe					2 603 800	2 603 800
Subvention Axe Bus Tolosane	1311	AFITF			1 432 000			1 432 000
Subvention BHNS Ramassiers	1311	AFITF			1 400 000			1 400 000
Subvention BSP RD 632	1313	Conseil Départemental		115 447	322 468			437 915
Subvention BSP RD 120	1313	Conseil Départemental		99 831	236 213			336 043
Subvention Pôle échange Basso Cambo	1313	Conseil Départemental		79 696				79 696
Subvention Pôle échange Basso Cambo	1311	DRFIP			422 024			422 024
Subvention BSP Université Paul Sabatier Ramonville	1313	Conseil Départemental		467 859				467 859
Subvention BSP Université Paul Sabatier Ramonville	1311	AFITF			507 000			507 000
Subvention BSP Université Paul Sabatier Ramonville	1315	SICOVAL			793 673			793 673
Subvention FEDER Priorité bus	1311	DRFIP		671 028		167 757		838 785
Subvention projet NFC	1311	Caisse Dépôts Consignation		421 065				421 065
Subvention billettique	1311	Ministère de l'Environnement		40 000				40 000
Total			4 172 838	33 137 349	27 924 615	19 212 836	5 714 498	90 162 136

annexe 4 : Délais de versement de la contribution de Toulouse Métropole à Tisséo Collectivités

Année	Versement attendu	Date du titre	Date du versement
2014	105 000 000 €		
1	10 000 000 €	04/07/2014	11/08/2014
2	10 000 000 €	24/11/2014	12/12/2014
3	15 000 000 €	05/12/2014	08/01/2015
4	10 000 000 €	05/12/2014	11/02/2015
5	10 000 000 €	05/12/2014	11/06/2015
6	10 000 000 €	05/12/2014	15/07/2015
7	10 000 000 €	05/12/2014	11/08/2015
8	15 000 000 €	05/12/2014	11/09/2015
9	10 000 000 €	05/12/2014	09/10/2015
Reliquat au 31/12			85 000 000 €
2015	100 000 000 €		
1	10 000 000 €	24/11/2015	01/12/2015
2	10 000 000 €	04/12/2015	13/01/2016
3	10 000 000 €	04/12/2015	11/03/2016
4	10 000 000 €	04/12/2015	12/04/2016
5	10 000 000 €	04/12/2015	13/06/2016
6	10 000 000 €	04/12/2015	12/07/2016
7	10 000 000 €	04/12/2015	11/08/2016
8	10 000 000 €	04/12/2015	13/09/2016
9	10 000 000 €	04/12/2015	11/10/2016
10	10 000 000 €	04/12/2015	15/11/2016
Reliquat au 31/12			90 000 000 €
2016	100 000 000 €		
1	10 000 000 €	17/10/2016	28/11/2016
2	10 000 000 €	17/10/2016	06/12/2016
3	10 000 000 €	17/10/2016	17/01/2017
4	10 000 000 €	17/10/2016	13/11/2017
5	10 000 000 €	17/10/2016	13/11/2017
6	10 000 000 €	17/10/2016	24/11/2017
7	10 000 000 €	17/10/2016	28/09/2017*
8	10 000 000 €	17/10/2016	28/09/2017
9	10 000 000 €	17/10/2016	28/09/2017
10	10 000 000 €	17/10/2016	11/10/2017
Reliquat au 31/12			80 000 000 €
	* versement partiel de 9 329 007,17 €		
2017	101 600 000 €		
1	10 000 000 €	13/11/2017	
2	10 000 000 €	13/11/2017	
3	10 000 000 €	13/11/2017	
4	10 000 000 €	13/11/2017	
5	10 000 000 €	13/11/2017	
6	10 000 000 €	13/11/2017	
7	10 000 000 €	13/11/2017	
8	10 000 000 €	13/11/2017	
9	10 000 000 €	13/11/2017	
10	10 600 000 €	13/11/2017	
Reste à percevoir au titre de 2017			101 600 000 €
Reste à percevoir au titre de 2016			670 992,83 €

annexe 5 : Les différentes étapes de la définition du tracé de la troisième ligne de métro



Un corridor stratégique défini en février 2015

2. De mai à octobre 2015 : définition des fuseaux

A l'intérieur du corridor, quatre « fuseaux » contrastés ont été identifiés en juillet 2015, répondant chacun à des enjeux clairement déterminés, afin de pouvoir les comparer et tirer les principaux enseignements globaux et locaux pour la suite de la réflexion :

Un fuseau « densité »

Il recherche les zones les plus denses dans le corridor et si possible non encore suffisamment desservies par un moyen de transport lourd.



Un fuseau « faubourg »

Il dessert les zones de densités moyennes pour lesquelles la ligne Toulouse Aerospace Express pourrait jouer le rôle de dynamiseur en créant une centralité autour des stations et donnant une nouvelle identité.

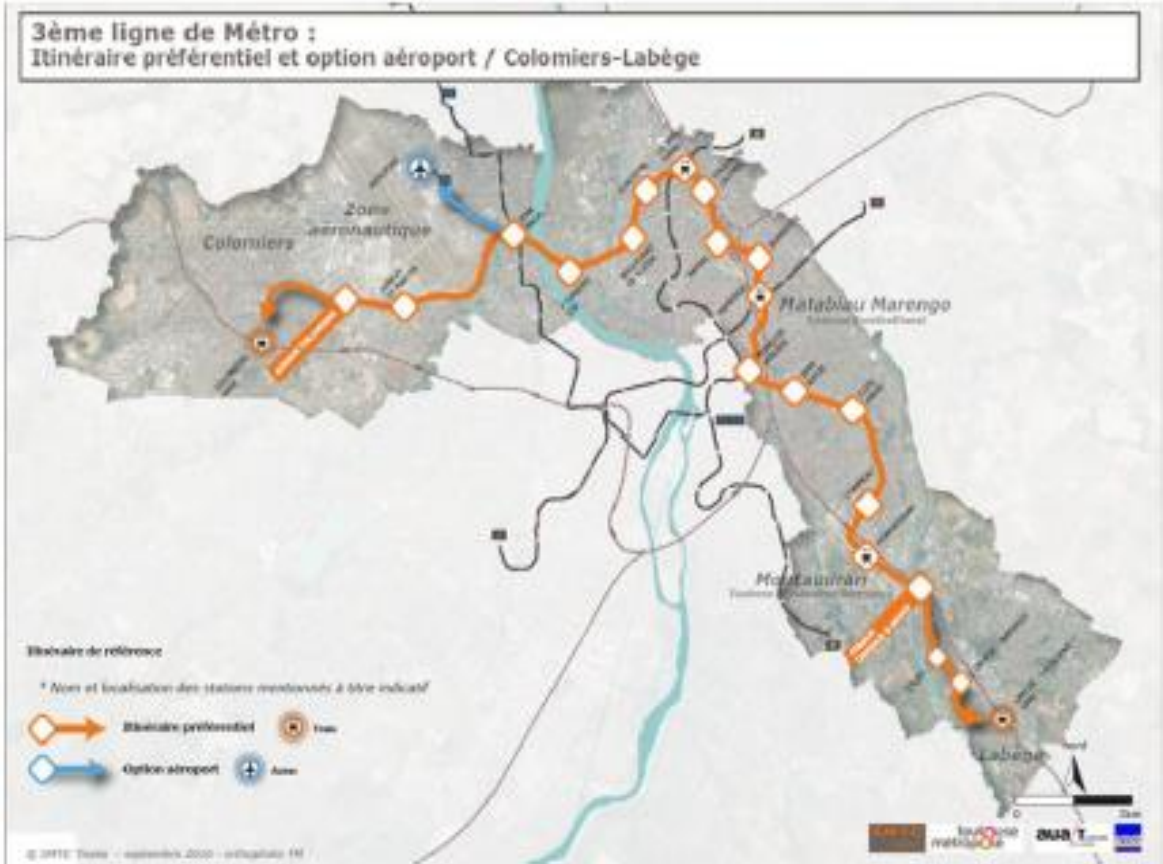
Un fuseau « territoire en développement »

Il privilégie les zones en devenir à moyen et long termes ou nécessitant une requalification plus importante pour accueillir de nouvelles populations dans un cadre de vie attrayant.



Un fuseau « connexion »

Il optimise les connexions métropolitaines aux réseaux lourds de transport en commun et aux principaux axes de voiries passant dans le corridor.



Source : Tisséo Collectivités, projet mobilités

annexe 6 : Programmation pluriannuelle des investissements

I. INVESTISSEMENTS PATRIMONIAUX

EN COURS DE CONSOLIDATION : DEMARCHE GESTION DU PATRIMOINE - TRAVAUX EPCI - STRATEGIE PARC MR - ESCALIERS MECANIQUES

Projection qui reste à consolider en fonction des stratégies de gestion patrimoniale et de renouvellement des équipements en cours de définition

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	TOTAL
	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017	ME 2017
Matériel Roulant Métro & Tram	3,2	2,2	2,3	5,7	7,0	7,2	7,3	7,3	7,3	7,3	7,6	7,6	7,6	7,6	87,2
Matériel Roulant Bus - Renouvellement Bus	10,7	15,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	290,7
Stations & Gares d'Echange	7,4	9,0	9,1	9,2	9,3	9,4	9,5	9,6	9,7	9,8	9,9	10,0	10,1	10,2	132,2
Travaux Voirie & Tunnel	2,6	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	32,2
Batiments d'Exploitation	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	17,5
Systèmes d'Information	7,1	6,7	6,8	6,8	6,9	6,9	7,0	7,0	7,1	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3	98,4
Etudes & Foncier	3,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	32,6
TOTAL GESTION / EVOLUTION DU PATRIMOINE	35,1	38,0	48,3	52,0	53,6	54,1	54,4	49,8	50,0	50,3	50,9	51,2	51,4	51,8	690,9
	37,8														

II. PLAN METRO - Projets validés ou à l'étude (Mobilités 2025-2030)

TAE : scénario avec desserte de Colomiers et Labège
Programme TAE présenté au CS du 5/7/2017
Option Aéroport intégrée à part : 45 M€

	Valeur Prog. MOA inclus M€	Date de Valeur (Prog.)	Valeur estimée au stade actuel du projet (M€ 2016)	Payé à fin 2015 M€ courant	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Atterris. Prév. M€ 2017
Toulouse Aerospace Express - cf. CS du 5/7/2017 (val 2016)	2 330,0			5,4	15,4	21,2	123,6	278,4	308,4	334,7	342,1	398,9	307,6	123,3	76,5	-	-	-	2 335,4
Doublement Capacité de la Ligne A (52 m)	182,6	janv-14	184,2	19,7	30,3	61,5	52,5	17,7	2,8	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	185,0
Travaux Ligne A (Amélioration Stations & Sécurité Tunnel)	46,4	2006 et mars 2017	64,0	54,6	3,4	1,2	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59,2
Acquisition de rames VAL supplémentaires	68,0			-	-	2,0	7,0	20,0	20,0	10,0	1,0	-	-	-	-	-	-	-	60,0
Connexion Ligne B - TAE	182,5			-	0,5	3,5	6,0	15,0	21,0	33,5	38,0	45,0	17,0	3,0	-	-	-	-	182,5
OPERATIONS METRO EN COURS	2 809,5		248,1	79,7	49,5	89,4	189,2	331,1	352,2	378,8	381,1	443,9	324,6	126,3	76,5	-	-	-	2 742,5
Liaison Aéroport Express (val 2016)	45,0			-	0,5	1,5	2,0	6,0	9,0	12,0	11,0	2,5	0,5	-	-	-	-	-	45,0

III. RESEAU DE SURFACE ET P+R - Projets validés ou à l'étude (Mobilités 2025-2030)

Dans le cas des projets Bus / Linéo, le foncier, le matériel roulant et les équipements systèmes ne sont pas compris, car prévus dans les invest. patrimoniaux
Idem pour la partie Système du SD PEM / P+R

	Valeur Prog. MOA inclus M€	Date de Valeur	Valeur estimée au stade actuel du projet (M€ 2016)	Payé à fin 2015 M€ courant	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Atterris. Prév. M€ 2017
Tram Garonne	109,3	nov-08	117,4	115,6	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	116,3
Tram Envol	69,0	janv-09	80,9	73,4	2,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76,1
Tram Parc des Expositions	23,0	juil-16		1,4	2,3	3,4	10,6	5,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,0
Aménagement Station Marengo / TESO			22,0	-	1,5	0,8	0,2	1,2	2,8	3,3	5,4	6,2	0,6	-	-	-	-	-	22,0
BUN - Phase 1		févr.-12	9,7	5,8	2,0	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,8
BSP Ramassiers		janv.-17	10,2	4,8	2,1	2,9	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,4
Aménagements pour la L58	1,9	juin-13	2,7	1,6	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,7
Travaux sur la voirie / PAS et Accessibilités					4,3	4,0	4,0	4,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	28,3
Dépôt de Colomiers	30,3	déc-10	33,0	31,7	0,7	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,4
Téléphérique Urbain Sud	63,0	oct-15		2,1	3,8	7,0	25,0	21,0	4,5	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	63,9
Extension du P+R Borderouge (yc foncier)	3,9			-	2,8	0,5	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,9
Extension du P+R Basso Cambou	6,3			-	0,3	1,9	3,8	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,3
Extension du P+R Ramonville	3,2			-	0,1	0,1	0,5	0,5	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,2
Schéma Directeur Pôles d'Echange et P+R - Horizon 2020-2025	16,5			-	0,3	0,2	0,5	0,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	-	-	-	-	-	16,5
Linéo 1 - Extension Ouest Sept Deniers	0,6	juin-14		0,4	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6
Linéo 1 - Extension Est Balma (yc foncier)	3,3			0,0	1,5	1,0	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,3
Linéo 2 - Colomiers - Toulouse Aériens	3,6	déc-12		2,7	0,3	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,1
Linéo 3 - Plaisance - Tournefeuille - Toulouse Aériens (yc foncier)	43,0	déc-14		1,6	9,5	21,2	9,1	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43,6
Linéo 4 - Basso Cambou - Cours Dillon	2,4	sept-16		-	-	2,0	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4
Linéo 5 - Portet - Toulouse	7,2	avr-16		-	1,0	1,8	3,3	1,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,3
Linéo 6 - Ramonville - Auzouville - Castanet	0,7	nov-15		0,1	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8
Linéo 7 - St Orens - Toulouse Cours Dillon	5,4	sept-14		0,5	1,1	3,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,1
Linéo 8 - Montaudran - Matabiau	2,2	sept-14		0,4	1,0	1,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4
Linéo 9 - L'Union - Toulouse Empalot	5,2	janv-16		0,0	0,7	3,1	2,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,6
Linéo 10 - Fenouillet - Aucamville - Toulouse St Cyprien	10,0			-	3,5	5,0	1,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,0
Linéo - Horizon 2025	36,0			-	-	-	-	1,0	3,0	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0	3,0	3,0	3,0	-	36,0
Autres infras TC (suite BUN / L67 / C. Sud ...) Horizon 2025-2030	137,9			0,3	0,2	1,9	2,0	3,0	3,0	6,0	6,0	13,0	13,0	16,0	16,0	21,0	21,0	14,5	136,9
OPERATIONS RESEAU SURFACE A L'ETUDE	583,7		242,5	41,0	61,9	69,2	41,6	20,3	17,8	20,4	28,2	22,6	22,0	20,0	25,0	25,0	15,5	430,4	

IV. SYNTHÈSE POUR LA PROSPECTIVE FINANCIÈRE

	2017 M€ 2017	2018 M€ 2017	2019 M€ 2017	2020 M€ 2017	2021 M€ 2017	2022 M€ 2017	2023 M€ 2017	2024 M€ 2017	2025 M€ 2017	2026 M€ 2017	2027 M€ 2017	2028 M€ 2017	2029 M€ 2017	2030 M€ 2017	TOTAL M€ 2017
Investissements Patrimoniaux	35,1	38,0	48,3	52,0	53,6	54,1	54,4	49,8	50,0	50,3	50,9	51,2	51,4	51,8	690,9
Plan Métro (hors Liaison Aéroport Express)	49,5	89,4	189,2	331,1	352,2	378,8	381,1	443,9	324,6	126,3	76,5	-	-	-	2 742,5
Réseau de Surface et P+R	41,0	61,9	69,2	41,6	20,3	17,8	20,4	28,2	22,6	22,0	20,0	25,0	25,0	15,5	430,4
TOTAL	125,5	189,3	306,6	424,7	426,1	450,7	455,9	521,9	397,2	198,6	147,4	76,2	76,4	67,3	3 863,8
Liaison Aéroport Express (bénéficiant d'un financement spécifique)	-	0,5	1,5	2,0	6,0	9,0	12,0	11,0	2,5	0,5	-	-	-	-	45,0

**annexe 7 : Bilan et avis de la commission d'enquête sur le projet mobilités 2020-2025-2030
(12 décembre 2017)**

Etat des lieux

Difficultés à surmonter	Handicaps
<ul style="list-style-type: none"> • Réseau de transports en commun proche de la saturation. • Engorgement routier récurrent. • Un réseau ferroviaire dense mais ancien. 	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance démographique et économique exceptionnelle. • Périmètre très étendu qui impose la persistance de déplacements automobiles. • Pluralité d'Autorités Organisatrices des transports indépendantes. • Urbanisme ancien handicapant le développement des transports en commun de surface.

Appréciation des effets du Projet Mobilités 2020-2025-2030

Eléments favorables	Eléments défavorables
<ul style="list-style-type: none"> • Réponse capacitaire à la demande de déplacements prévisible grâce à l'option métro (3^{ème} ligne et renforcement des lignes précédentes). • Désenclavement des zones économiques majeures par la 3^{ème} ligne • Financement maîtrisable assorti d'un engagement des collectivités. • Contrôle des charges d'exploitation. • Poursuite de la plupart des actions prévues par le précédent PDU. • Remplacement des TCSP d'implantation difficile par des Linéo plus pragmatiques. • Préparation intermodale de l'intégration à terme de l'étoile ferroviaire. • Clarté de l'échéancier prévu jusqu'en 2025. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance de prise en compte de la mobilité cyclable et des déplacements doux en général et du budget consacré à ces actions. • Absence de solutions pour la mobilité des secteurs sud-ouest et nord-est. • Non prise en compte des deux-roues motorisés. • Absence de maîtrise d'une majorité d'actions de la compétence des communes, du Département ou de la Région.

Acceptabilité sociale

Eléments positifs	Points sensibles
<ul style="list-style-type: none"> • Approbation majoritaire du projet par les PPA. • 3^{ème} ligne de métro bien acceptée par le public. • Abondance de la concertation préalable, avec le public, les associations et les collectivités. • Volonté affichée d'impliquer les associations dans le suivi du projet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dossier d'enquête difficilement assimilable par un public non averti. • Principe de la 3^{ème} ligne de métro sous-tendu par des engagements électoraux. • Absence de réponse forte à la demande nouvelle de développement de la pratique cycliste.

Impact environnemental

Améliorations attendues	Points sensibles
<ul style="list-style-type: none"> • Réduction relative des émissions de polluants de l'air par rapport à l'évolution prévue au fil de l'eau. • Impact positif de l'option métro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'ambition dans le développement des modes doux en vue de la réduction de la pollution atmosphérique. • Contrepropositions prises en compte tardivement. • Augmentation en valeur absolue des polluants

Considérant le constat et le bilan dressé ci-dessus ;

Considérant que le projet Mobilités 2020-2025-2030 valant révision du PDU de la grande agglomération toulousaine contient des actions courageuses pour répondre efficacement à la très forte augmentation de la demande de déplacements attendue ;

Considérant que la construction de la 3^{ème} ligne de métro susceptible d'absorber plus de la moitié de la nouvelle demande, associée au doublement de la capacité de la ligne A et à la prolongation

de la ligne B sont des mesures capacitaires susceptibles de répondre en partie à l'urgence tout en contribuant à la maîtrise de la pollution de l'air ;

Considérant qu'en substituant au TCSP prévus par le précédent PDU au moins 10 lignes de bus à haute qualité de service dénommées Linéo, le projet Mobilités adopte une position réaliste qui compose avec les contraintes d'urbanisme ;

Considérant que le projet réserve une place importante à l'organisation actuelle de l'intermodalité mais prévoit en outre les connexions futures avec le réseau ferroviaire régional ;

Considérant que le projet Mobilité, sans rompre avec l'actuel PDU, lui ajoute un moyen de transport en commun structurant de grande ampleur, la 3^{ème} ligne de métro, en adaptant la toile des autres moyens autour de celui-ci ;

Considérant que ce projet a donné lieu à une concertation élargie et que des rapprochements sont en cours entre les différentes autorités organisatrices des transports compétentes sur l'agglomération ;

Et malgré les insuffisances annoncées, parmi lesquelles il convient de noter le manque d'ambition du projet initial de prise en compte de l'augmentation de la demande de déplacements cyclistes, l'absence de réponse rapide à l'engorgement des secteurs sud-ouest et nord-ouest lesquelles feront l'objet de réserves et de recommandations ;

Malgré encore un certain manque d'ambition des mesures prévues pour lutter contre la pollution atmosphérique due à l'automobile qui, en raison de l'explosion démographique de l'agglomération, ne conduiront qu'à limiter l'émission des polluants atmosphériques sans parvenir à la réduire ;

Considérant que les engagements pris par le maître d'ouvrage dans ses réponses aux observations du public, rappelés au chapitre 4 ci-dessus, témoignent de la volonté de ce dernier d'adapter le plan dans le temps, en concertation avec les associations et les citoyens, la commission d'enquête émet, à l'unanimité de ses membres, un

**Avis favorable au projet Mobilités 2020-2025-2030
valant révision du PDU**

Cet avis est assorti des deux réserves et des neuf recommandations suivantes :

RÉSERVES

Réserve n° 1 :

Le budget annuel de 15,6 M€ dévolu à la modalité cyclable dans le PDU de 2012, que le projet Mobilités 2020-2025-2030 n'a pas prévu d'augmenter, devra être porté dès à présent à 25 M€/an ce qui correspond à 200 M€ d'ici à 2025 et à 325 M€ d'ici à 2030. Cette augmentation immédiate, qui est attendue par une part croissante de la population, témoignera de la résolution des collectivités locales à lutter contre la pollution atmosphérique.

Réserve n° 2 :

Considérant que la réalisation d'un schéma directeur cyclable et d'un schéma directeur piéton, prévues par les actions 14 et 15 du projet de PDU, confirmées par Tisséo dans sa réponse au procès-verbal de synthèse, fait partie de l'une des solutions d'urgence peu coûteuses, susceptibles d'induire un vrai changement de la mobilité au niveau de la grande agglomération toulousaine et par conséquent une réduction de la pollution de l'air, la Commission demande que le PDU fixe

une échéance inférieure à deux années pour la présentation de ces deux schémas couvrant l'intégralité de son périmètre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 :

La commission recommande au porteur de projet de poursuivre et d'étendre la démarche qu'il déclare avoir l'intention d'engager dans sa délibération du 22 novembre 2017 concernant la mobilité cyclable, dans le but de transférer sous son autorité ou sous celle d'une autre autorité unique, un maximum de compétences relatives à la mobilité.

Elle recommande que dans ce cadre, toutes les actions relatives au vélo qui relèvent souvent de l'initiative des collectivités, soient confiées par délégation à Tisséo ou tout autre autorité en tant qu'autorité organisatrice unique des mobilités cyclables urbaines et des services associés et que ce syndicat intègre, comme il s'y est engagé, les associations d'usager dans le comité de pilotage.

Recommandation n° 2 :

En approuvant le choix de principe de la construction d'une troisième ligne de métro, la Commission en a retenu le principe mais elle recommande au porteur de projet de tenir le plus grand compte des observations qui seront déposées au cours de l'enquête publique spécifique à cet ouvrage, en ce qui concerne le tracé définitif et la localisation des stations.

Recommandation n° 3 :

La commission recommande au maître d'ouvrage, qui aura réalisé dès 2025 le prolongement de la ligne B du métro vers Labège, de différer de cinq ans la réalisation du tronçon de la troisième ligne de métro compris entre la gare Matabiau et son terminal sud. Ce report provisoire devrait permettre d'avancer à 2025 la réalisation urgente de la ceinture sud, dont l'avancement fait l'objet de la recommandation n° 7 ci-après.

Recommandation n° 4 :

Afin de faciliter l'usage de transport en commun sur l'aire urbaine, la commission recommande l'adoption urgente d'une billetterie commune et unique aux trois réseaux des transports en commun déployés sur le TDU (Tisséo, TER, Arc-en-ciel), offrant un tarif unique de transport qu'il s'agisse d'abonnements ou de l'achat de billets à l'unité.

Recommandation n° 5 :

Compte tenu de l'abaissement du coût d'exploitation prévu de la future navette Aéroport Express par rapport au tramway T2 et au bus, la commission recommande à Tisséo Collectivités de ne pas instaurer pour cette navette une tarification spécifique qui pénaliserait les usagers de l'aéroport.

Recommandation n° 6 :

La commission recommande au porteur de projet de suivre les deux dispositifs visant à la décongestion de la zone aéronautique nord-ouest : le pacte d'attractivité métropolitain entre Airbus et Toulouse Métropole, auquel est associé Tisséo Collectivités, et les deux projets nationaux et européens, Demeter et Commute dans lesquels Toulouse Métropole et Tisséo Collectivités sont partenaire.

Recommandation n° 7 :

La commission demande à Tisséo Collectivités de compléter le projet Mobilités en ce qui concerne la réalisation de la ceinture sud de Colomiers à Portet-sur-Garonne. Le maître d'ouvrage devra notamment préciser le réseau structurant qu'il envisage de mettre en place ainsi que les échéances prévues qu'il est souhaitable d'avancer à 2025.

Recommandation n° 8 :

Considérant :

- que l'argument du coût très élevé de l'adaptation de l'étoile ferroviaire à la création d'un RER toulousain est controversé ;
- qu'il s'applique inégalement aux différentes branches et qu'en particulier la branche sud-ouest (tracé 2) pourrait être mise aux normes nécessaires pour un coût acceptable (376 M€) ; la Commission recommande au maître d'ouvrage de mener rapidement une étude à ce sujet qui pourrait apporter une solution à l'engorgement du secteur sud-ouest.

Recommandation n° 9 :

La commission recommande à Tisséo Collectivités d'engager sans tarder une étude exploratoire de faisabilité technique, financière et sociale des conséquences de la mise en place à Toulouse d'une contribution routière urbaine (CRU).

annexe 8 : Réforme de la politique tarifaire

L'évolution de la politique tarifaire : une hausse continue des tarifs d'ici à 2030

En 2012, le rapport de la chambre régionale des comptes avait souligné le poids des gratuités dans le réseau et l'absence de conditions de ressources pour ces gratuités. Ces constats ont amené Tisséo Collectivités à engager une réflexion visant à mettre en place une tarification plus solidaire, « moins injuste » en substitution d'une politique de gratuités uniquement définie par l'âge ou le statut. Une étude a été lancée dans cette perspective en novembre 2013 et un diagnostic a été réalisé de décembre à avril 2014.

Plusieurs scénarios ont été présentés aux élus en février 2015 :

- l'un tourné vers une tarification basée sur le quotient familial de la CAF et appliqué à l'ensemble des usagers abonnés du réseau ;
- et l'autre orienté vers une amélioration du dispositif de tarification sociale actuel en introduisant la notion de revenus pour les personnes bénéficiaires des gratuités et les jeunes.

Le deuxième scénario dit « scénario de transition » a été retenu, et constitue, selon Tisséo Collectivités, une première étape vers la mise en place d'un dispositif tarifaire généralisé à l'ensemble des usagers.

L'aboutissement de cette réflexion s'est traduit par l'approbation à l'unanimité en comité syndical de deux délibérations relative à ce nouveau dispositif tarifaire : une délibération cadre en date du 19 octobre 2016 et une délibération de mise en œuvre en date du 29 mars 2017. La mise en œuvre de cette nouvelle tarification n'est effective que depuis le 3 juillet 2017.

Cette nouvelle tarification a été reprise dans un premier avenant au contrat de service public 2017-2021 avec une augmentation annuelle moyenne globale des tarifs de 3 % qui devrait se poursuivre jusqu'en 2030 d'après la prospective financière de Tisséo Collectivités¹⁶¹. L'abonnement 31 jours passerait ainsi de 50 € en 2017 à 63 € en 2030.

La commission d'enquête, dans son avis relatif au projet mobilités, « reconnaît que cette évolution peut résulter d'adaptations catégorielles mais recommandera à Tisséo Collectivités de ne pas éloigner par une tarification trop élevée les publics les plus fragiles de l'accès aux transports en commun » et a estimé « critiquable » la desserte de l'aéroport par une navette spéciale à tarif majoré.

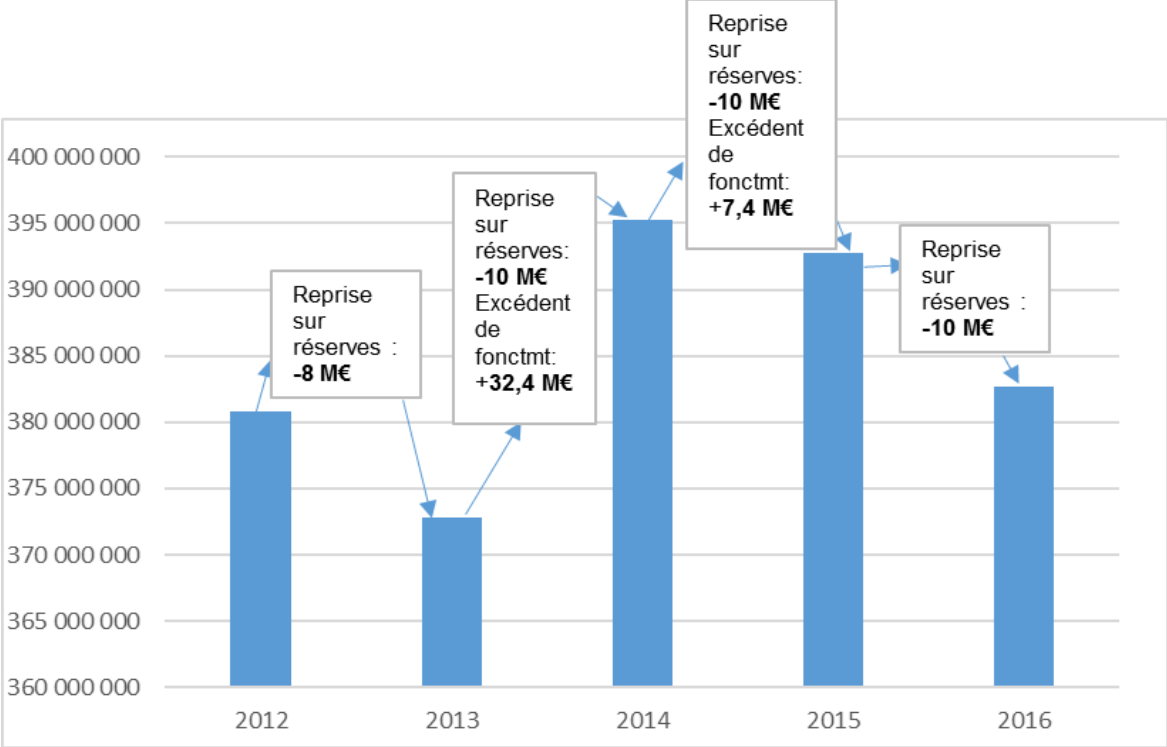
¹⁶¹ Tisséo Collectivités indique que les grilles tarifaires seront délibérées en fonction des futures orientations politiques et techniques. Les tarifs ont été délibérés jusqu'en 2021 mais aucune grille tarifaire n'a été validée au-delà de cette date. Tisséo Collectivités a cependant intégré dans sa prospective financière une augmentation continue des tarifs avec, au-delà de 2021, une indexation tarifaire identique à celle délibérée pour la période 2017-2021, à savoir 1 € d'augmentation par an pour le plein tarif d'abonnement.

annexe 9 : Répartition de la rémunération entre Algoé et ses sous-traitants pour les bons de commande ayant fait l'objet d'une sous-traitance

Sous-traitant	N° BC	Intitulé	Montant sous-traité	Montant total BC	Part des prestations assurées par Algoé	Délai livraison / exécution
X...	1	Projet Toulouse Aérospatiale	9 000,00 €	136 850,00 €	93,4%	
	10	Projet TAE montage et partenariat	39 500,00 €	51 750,00 €	23,7%	
	15	Dossier MIE	19 000,00 €	21 000,00 €	9,5%	
	16	Pré évaluation préalable	41 000,00 €	79 600,00 €	48,5%	
	29	Etude taxe sur les bureaux	32 000,00 €	35 000,00 €	8,6%	21/11/16
	22	AMO Soutenabilité financière et choix du mode de réalisation	15 200,00 €	71 000,00 €	78,6%	31/12/16
	48	Formalisation du choix du mode de réalisation (PP-106)	12 900,00 €	38 100,00 €	66,1%	31/10/17
	49	TAE - Mise à jour de la prospective financière (PP-107)	16 200,00 €	20 100,00 €	19,4%	31/12/17
	53	Appel à projet P+R	15 500,00 €	92 000,00 €	65,2%	28/02/18
	59	Complément d'évaluation préalable	10 000,00 €	21 950,00 €	54,4%	30/11/17
G...	66	Accompagnement pour la définition du programme de projet partenarial et de son montage juridico-financier sur le P+R RAMONVILLE	5 000,00 €	39 800,00 €	23,6%	31/03/18
	12	Etude technique faisabilité connexion métro tram	51 650,00 €	56 700,00 €	8,9%	27/02/16
	13	Etude de faisabilité pour le positionnement de la station TAE dans le périmètre du PEM-TESSO	36 075,00 €	39 675,00 €	9,1%	21/05/16
	34	Connexion ligne B - Etude programmatique	99 350,00 €	130 250,00 €	23,7%	42 916,00 €
	43	Navettes autonomes : État des lieux et perspectives	19 600,00 €	48 900,00 €	59,9%	31/12/17
	53	Appel à projet P+R	16 500,00 €	92 000,00 €	65,2%	31/12/17
	58	AMO étude de tracé alternatif	72 000,00 €	79 300,00 €	9,2%	15/12/17
F...	66	Accompagnement pour la définition du programme de projet partenarial et de son montage juridico-financier sur le P+R RAMONVILLE	25 400,00 €	39 800,00 €	23,6%	31/03/18
	11	Etude urbaine	62 400,00 €	68 700,00 €	9,2%	27/02/16
	20	Etude de cohérence urbanistique sur TAE / Etape 2	132 050,00 €	145 300,00 €	9,1%	27/02/17
D...	63	Proposition pour le travail approfondi de "mise en valeur urbanistique du canal du midi"	91 450,00 €	110 850,00 €	17,5%	30/09/18
	8	Elaboration Contrat service public cahier des charges	21 800,00 €	23 900,00 €	8,8%	
	18	Négociation avec EPIC phase 2	77 900,00 €	123 150,00 €	36,7%	31/12/16
		Modèle de calcul de couts d'exploitation	10 000,00 €	11 200,00 €	10,7%	

E...	21	AMO com/concertation TAE	48 000,00 €	52 800,00 €	9,1%	27/08/16
	28	AMO com/concertation Mobilités	33 750,00 €	38 250,00 €	11,8%	30/09/16
	32	Assistance à la concertation, communication sur le projet mobilités 2020/2025/2030 (phase oct-déc 2016).	101 250,00 €	111 250,00 €	9,0%	31/12/16
	33	Feuille de route SMTC - Assistance à la concertation, communication sur l'accompagnement sur certains projets de la feuille de route (PP-064)	39 750,00 €	44 250,00 €	10,2%	15/11/16
	44	Feuille de route SMTC - Concertation et communication AMI (PP-097)	22 500,00 €	24 900,00 €	9,6%	30/09/17
	45	Assistance à la concertation, communication pour le projet TAE (PP-104)	69 000,00 €	76 200,00 €	9,4%	30/09/17
	46	Feuille de route SMTC - Assistance à la concertation, communication sur le projet mobilité 2025-2030 / mai à sept 2017 (PP-103)	16 125,00 €	17 775,00 €	9,3%	30/09/17
	54	Feuille de route SMTC - Assistance à la concertation et communication Post-AMI (PP-115)	20 250,00 €	22 250,00 €	9,0%	31/12/17
	56	Concertation-Communication TAE août-déc. 17	112 500,00 €	123 800,00 €	9,1%	18/02/18
	60	Feuille de route SMTC - Assistance à la concertation et communication pour l'appel à projet co-voiturage	24 000,00 €	26 500,00 €	9,4%	31/05/18
	64	AMO gouvernance et organisation TAE 2018	2 250,00 €	10 450,00 €	78,5%	20/03/18
	65	Feuille de route Tisséo Collectivités - Assistance à l'information et la participation pour le projet TAE - Janvier à avril 2018	118 500,00 €	130 400,00 €	9,1%	31/04/18
	A...	27	AMO conseil en valorisation économique	22 200,00 €	24 600,00 €	9,8%
F...	30	PP106 - AMO projet mobilité 2025-2030	193 400,00 €	243 840,00 €	20,7%	31/12/17
	38	AMO Projet Mobilités 2020/2025/2030	60 100,00 €	111 350,00 €	46,0%	31/12/17
	50	AMO Projet Mobilités 2025/2030 - Accompagnement sur l'année 2017 (hors COTECH)	1 500,00 €	99 012,50 €	98,5%	28/02/18
B...	40	Mission d'AMO innovation TAE / mobilité	6 500,00 €	7 500,00 €	13,3%	15/02/17
C...	47	Projet Mobilités 2025-2030 - Valorisation face aux enjeux de transition énergétique	49 500,00 €	54 500,00 €	9,2%	30/11/17
Z...	55	AMO financement et gestion de la dette TAE	25 000,00 €	27 500,00 €	9,1%	31/01/18
Total			1 897 550,00 €	2 692 202,50 €	29,5%	

annexe 10 : Évolution du compte 1068 « Autres réserves »



Source : CRC

annexe 11 : Les caractéristiques de la dette de Tisséo Collectivités

Les caractéristiques générales de l'encours

Au 1^{er} janvier 2017, l'encours de 1 343 M€ se répartissait en 945 M€ (70 %) d'encours classique (auprès de partenaires bancaires classiques), 350 M€ (26 %) d'encours BEI /CDC (souscrite en 2001 et 2003 pour le financement des lignes de métro) et 49 M€ (4 %) de dette obligataire contractée en 2012 au moment de la crise de liquidité dans le cadre d'une émission groupée avec plusieurs grandes collectivités locales françaises (dans le cadre de l'ACUF¹⁶²).

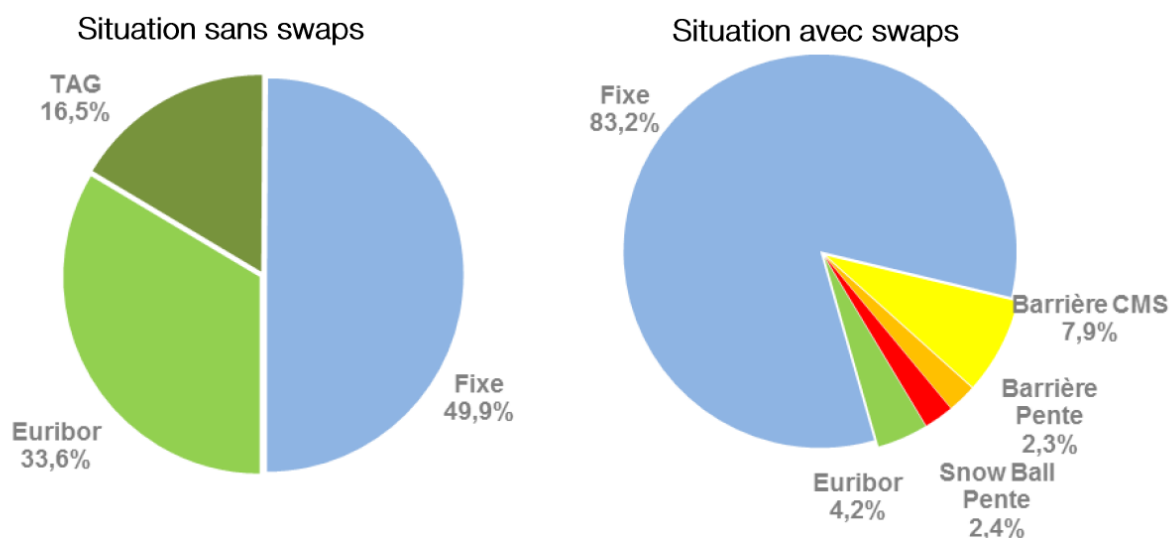
En 2017, la dette de Tisséo Collectivités était composée de 43 emprunts, soit un encours moyen de 31 M€ par emprunt. Huit tirages, dont le capital restant dû est supérieur à 50 M€, représentent 41 % de la dette totale. L'audit de la dette que Tisséo Collectivités a fait réaliser en mars 2017¹⁶³ avait relevé que « cette situation est plutôt positive en ce qu'elle facilite le suivi et la gestion de la dette et permet de disposer de leviers efficaces pour agir ».

Ce même audit avait relevé l'importance du recours aux opérations de marché (73 swaps viennent couvrir 22 emprunts du syndicat soit 3 swaps en moyenne par emprunt) et souligné que « le recours à ce type d'instrument, particulièrement opportun pour la gestion du risque de taux, vient en revanche complexifier le suivi de la dette et doit conduire Tisséo Collectivités à respecter un cadre réglementaire dédié ».

Une dette essentiellement à taux fixe : le coût d'opportunité de la sécurisation

Le recours aux swaps a permis de faire passer la part de taux fixe de 50 % à 83 %. La part structurée de la dette est répartie sur deux stratégies¹⁶⁴, ce qui a vocation à limiter les risques de taux.

graphique 6



Source : audit Orféor

La répartition de l'encours selon la cotation Gissler confirme cette sécurisation de l'encours : 87 % de la dette est classée en 1A. Seuls deux produits, représentant un encours de 44,5 M€ début 2017

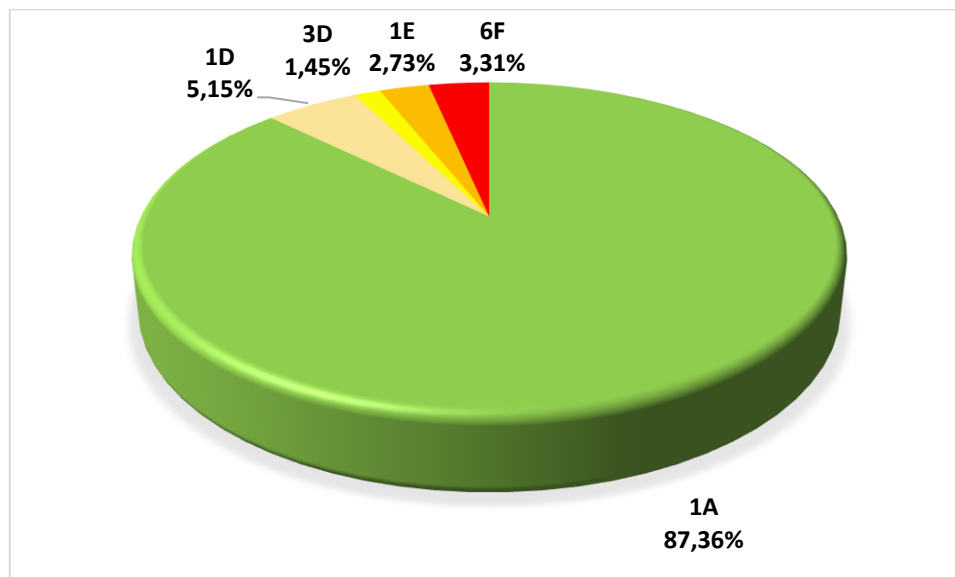
¹⁶² Association des communautés urbaines de France.

¹⁶³ Par le cabinet Orféor.

¹⁶⁴ Produits à « barrière » sur taux longs européens et produits de pente.

(soit 3,31 % de la dette) sont cotés hors charte Gissler (6F) avec une formule *snow ball* et un levier supérieur à 5 sur une barrière CMS. Bien que structurellement risqués, ces produits ont été, jusqu'à présent, intéressants pour Tisséo Collectivités.

graphique 7 : Répartition de l'encours selon la cotation Gissler



Source : CRC

La dette à taux indexé ne représente que 4 % de l'encours, ce qui représente un coût d'opportunité dans un contexte de taux très bas comme actuellement, mais présente l'avantage de limiter la volatilité des charges financières. Le taux moyen annuel¹⁶⁵ (avec swaps) prévisionnel pour 2017 serait de 4,28 %¹⁶⁶. Le taux actuariel¹⁶⁷ est estimé à 4,47 %, soit un taux élevé en regard du taux swap équivalent du marché sur la durée de vie moyenne résiduelle (0,65 %). Ce différentiel entre le taux du marché et le taux moyen de la dette de Tisséo Collectivités représente le coût d'opportunité de la sécurisation de la dette.

L'ordonnateur justifie la prépondérance du recours au taux fixe par le fait que Tisséo Collectivités « est une structure de projet avec des amortissements de longue durée, nécessitant une vision à long terme et prévisible des remboursements, afin d'éviter des variations trop importantes ».

Une dette à extinction longue

Tisséo Collectivités présente un profil de dette à extinction longue puisqu'en 2027, les emprunts actuels présenteront un niveau d'encours de 575 M€, soit 42 % de l'encours actuel. Le dernier emprunt s'éteint en 2053. La durée résiduelle moyenne de la dette au 31 décembre 2017 était de 18 ans et la vie moyenne résiduelle de près de 10 ans. La durée des emprunts est toutefois cohérente au regard de la durée d'amortissement physique des biens financés.

À stock constant, Tisséo Collectivités devra faire face à une annuité de la dette proche de 120 M€ sur la période 2018-2022, avec un amortissement quasiment constant jusqu'en 2021. En 2022

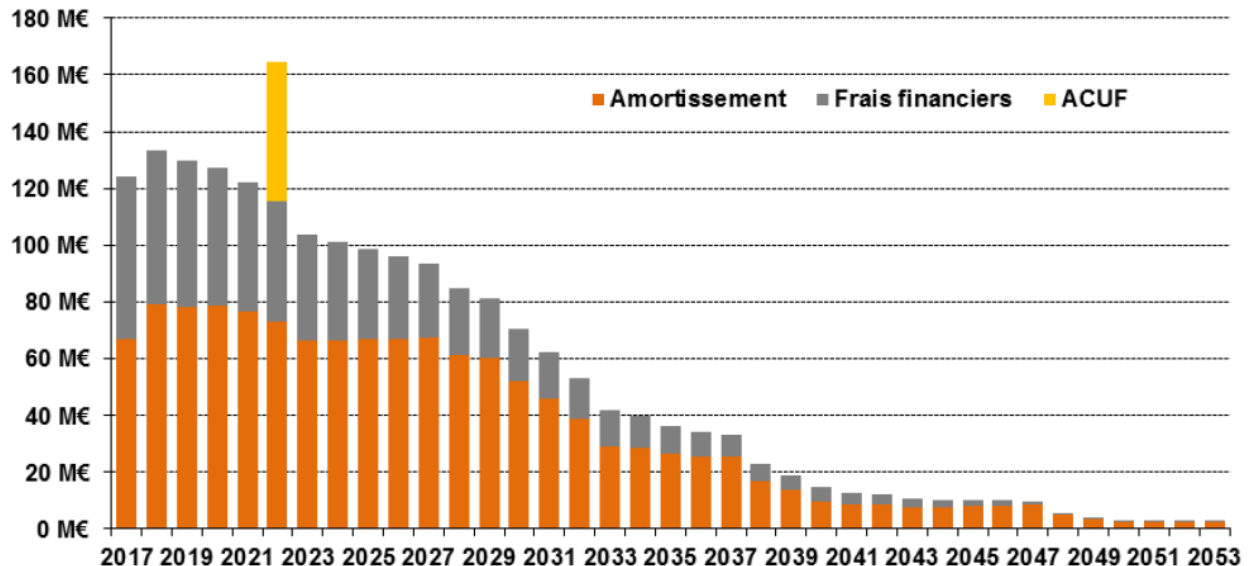
¹⁶⁵ Le taux moyen traduit la performance de l'encours sur un exercice.

¹⁶⁶ En 2017, Tisséo Collectivités a payé un taux de plus de 5 % sur 15,7 % de sa dette et un taux compris entre 4 et 5 % pour 45,7 % de sa dette.

¹⁶⁷ Coût financier sur la durée résiduelle.

Tisséo Collectivités devra en outre rembourser l'emprunt obligataire *in fine* soit 49,2 M€ non provisionnés¹⁶⁸.

graphique 8 : Profil d'extinction de l'encours de dette



Source : Tisséo Collectivités, audit externe (Orféor)

Une gestion active de la dette

Le coût des renégociations récentes

Tisséo Collectivités a poursuivi sur la période une politique de remboursement anticipé, de refinancement et renégociation d'emprunts dans une optique de gestion active de la dette, suivant en cela la recommandation n° 9 du précédent rapport de la chambre.

En novembre 2016, pour profiter de la baisse des taux d'intérêts, Tisséo Collectivités a remboursé par anticipation deux prêts contractés à taux fixe auprès du Crédit Agricole pour un montant :

- de 50 M€ à 4,6425 %, contracté en novembre 2012 sur une durée de 15 ans, avec un capital restant dû de 36 666 666 € au 12 décembre 2016, moyennant une indemnité de réemploi de 2 942 000 € et une indemnité forfaitaire de 733 333 €, soit un remboursement total de 40 342 000 € ;
- de 25 M€ à 3,397 % , contracté en mai 2013 sur une durée de 15 ans, avec un capital restant dû de 19 166 666 € au 12 décembre 2016, moyennant une indemnité de réemploi de 1 201 000 € et une indemnité forfaitaire de 383 333 €, soit un remboursement total de 20 750 999 €.

Le total du coût de sortie de ces emprunts s'est donc élevé à plus de 5,26 M€ en 2016.

Il a parallèlement refinancé ces emprunts par un prêt de 55 M€ à taux variable (Euribor 12 mois préfixé + 0,37 % sur une durée de 15 ans) qui a ensuite été fixé à un taux à 1,33 % sur la même durée par une opération d'échange effectuée le 24 novembre 2016. Ce faisant, Tisséo Collectivités a allongé la durée résiduelle de sa dette.

¹⁶⁸ Le provisionnement n'est pas obligatoire.

En réponse l'ordonnateur indique avoir poursuivi en 2017 sa politique de renégociation, à la faveur :

- de la réunion de deux prêts dans une seule opération dont aurait découlé un gain net de 1,94 M€ assorti d'un allongement de 3 ans et 2 mois de la durée de remboursement ;
- de la renégociation du contrat avec la CDC dont a résulté un passage du taux de marge de 1 % à 0,75 % et allongement de la durée (passage de 20 à 30 ans).

L'allongement de la durée de la dette répond à une volonté assumée par l'ordonnateur de « dégager des marges de manœuvre budgétaire pour les 20 prochaines années ».

Vers une approche territoriale de la dette

À ce jour Tisséo Collectivités envisage une forte augmentation de son encours de dette pour organiser le financement de son projet mobilités. Au préalable, il veut poursuivre la simplification de son encours et plus précisément de ses instruments de couverture et envisage de structurer sa politique de gestion de la dette autour de trois axes :

- la diversification des sources de financement par le recours à des établissements spécifiques (BEI/CDC) et des démarches alternatives (financements désintermédiés) ;
- le développement de la communication financière, voire la mise en œuvre d'une notation ;
- la définition de nouvelles règles de gouvernance reposant sur une approche territoriale de la dette incluant Tisséo Collectivités, la commune de Toulouse et Toulouse Métropole.

GLOSSAIRE

AMO	assistant à maîtrise d'ouvrage
AO	autorité organisatrice
AOM	autorité organisatrice des mobilités
AOTU	autorité organisatrice des transports urbains
aua/T	agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine
BA	budget annexe
BC	bon de commande
BEI	Banque européenne d'investissement
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
BP	budget principal
CAA	cour administrative d'appel
CAF	caisse d'allocations familiales
CAF	capacité d'autofinancement
CAO	commission d'appel d'offres
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCAS	centre communal d'action sociale
CD31	conseil départemental de la Haute-Garonne
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	contrat à durée déterminée
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CNDP	Commission nationale du débat public
CODEV	conseil de développement
CPDP	commission particulière en charge de l'animation du débat public
CRC	chambre régionale des comptes
CSP	contrat de service public
DAJ	direction des affaires juridiques
DGA	directeur général adjoint
DGS	directeur général des services
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSP	délégation de service public
DUP	déclaration d'utilité publique
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPIC	établissement public industriel et commercial
EPRT	enveloppe prévisionnelle de travaux et de renouvellement
ETP	équivalent temps plein
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LGV	ligne à grande vitesse
M€	million d'euros
MAD	mise à disposition
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Md€	milliard d'euros
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OSP	obligation de service public
PDU	plan de déplacement urbain

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

PLU	plan local d'urbanisme
PTU	périmètre de transport urbain
PV	procès-verbal
RH	ressources humaines
RIFSEEP	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROD	rapport d'observations définitives
RTT	réduction du temps de travail
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SIG	système d'information géographique
SITPRT	Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine
SMAT	Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine (devenue Tisséo Ingénierie)
SMEAT	Syndicat mixte d'étude de l'agglomération toulousaine
SPL	société publique locale
SRU	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TAD	transport à la demande
TAE	Toulouse Aerospace Express
TCSP	transport en commun en site propre
TER	train express régional
TTC	toutes taxes comprises
UE	Union Européenne
VCSM	voie du canal de Saint Martory
VNC	valeur nette comptable
VRD	voierie et réseau divers
VT	versement transport

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 19 novembre 2018 de M. Jean-Michel Lattes, président de Tisséo Collectivités.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».




Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**