

# 1

## **Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau**

---

### *PRESENTATION*

---

*Le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) est l'autorité organisatrice des transports sur l'agglomération toulousaine. Il a fait l'objet d'un récent contrôle de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, conduisant à formuler un certain nombre d'observations et de recommandations sur sa gestion.*

*Longtemps constitué autour de trois intercommunalités<sup>278</sup> représentant 84 communes, il comprend, en 2012, 99 communes. Sur la période 2008-2010, les dépenses s'élevaient annuellement à 300 M€ en fonctionnement, et 140 M€ en investissement. Le volume de l'investissement depuis 2002, qui atteint plus de 1,7 Md€, fait du SMTC un des premiers investisseurs locaux de l'hexagone.*

*Face à l'expansion démographique, le réseau arrive aujourd'hui à saturation aux heures de pointe, notamment pour les lignes de métro et certaines lignes de bus. En effet, l'aire urbaine toulousaine, qui compte plus de 1 200 000 habitants<sup>279</sup>, gagne 20 000 habitants par an en moyenne, et se classe au premier rang des grandes villes françaises par son accroissement démographique.*

*L'augmentation rapide de la population, conjuguée à l'extension du périmètre de résidence, fait de la problématique des transports un enjeu majeur. Dès lors, avec près de 110 millions de déplacements en 2011, la régie des transports Tisséo, chargée de l'exploitation du réseau, se place parmi les trois plus grands réseaux français de province en terme de fréquentation.*

---

<sup>278</sup>La communauté urbaine du Grand Toulouse, la communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL), et le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT).

<sup>279</sup>Source : INSEE, 6 pages n° 122-31. Novembre 2009.

*Pour autant, la multiplication des acteurs au sein du syndicat mixte comme à sa périphérie, avec le département mais aussi la région, celle-ci en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux, entrave la prise de décision et la gestion des transports.*

---

## **I - Une organisation institutionnelle inadaptée**

### **A - L'incohérence des périmètres d'intervention des transports publics**

Aux termes de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, la responsabilité des transports publics urbains incombe à la structure intercommunale constituée sur le périmètre des transports urbains. La définition du périmètre constitue un véritable enjeu, car elle permet la mise en œuvre d'une politique commune et dimensionne le champ du prélèvement du versement transport.

Le périmètre des transports urbains de l'agglomération toulousaine a connu à la fois un essor démographique et une augmentation des flux pendulaires<sup>280</sup>. Ces deux phénomènes conjugués ont évidemment conduit à une progression de la demande de transports en commun, puisque plus de 80 % des actifs péri-urbains doivent changer de commune pour travailler. Au début des années 2000, la création de nouvelles intercommunalités sur le territoire a nécessité la révision du périmètre des transports urbains, qui datait de la création du syndicat mixte et n'était plus adapté à la réalité du contexte local. Pourtant, en l'absence d'accord, sa mise à jour a été imparfaite.

Ainsi, plusieurs communes situées hors périmètre des transports urbains sont aujourd'hui desservies alors que le syndicat mixte ne bénéficie pas de leur versement transport. Même s'il s'agit, pour l'essentiel, de petites communes présentant un faible enjeu financier, cette distorsion illustre la difficulté, pour le comité syndical, de s'accorder sur des questions organisationnelles.

En outre, depuis l'origine, le périmètre des transports urbains a intégré des communes qui n'étaient pas membres du syndicat mixte. C'était notamment le cas, jusqu'en 2012<sup>281</sup>, de la communauté

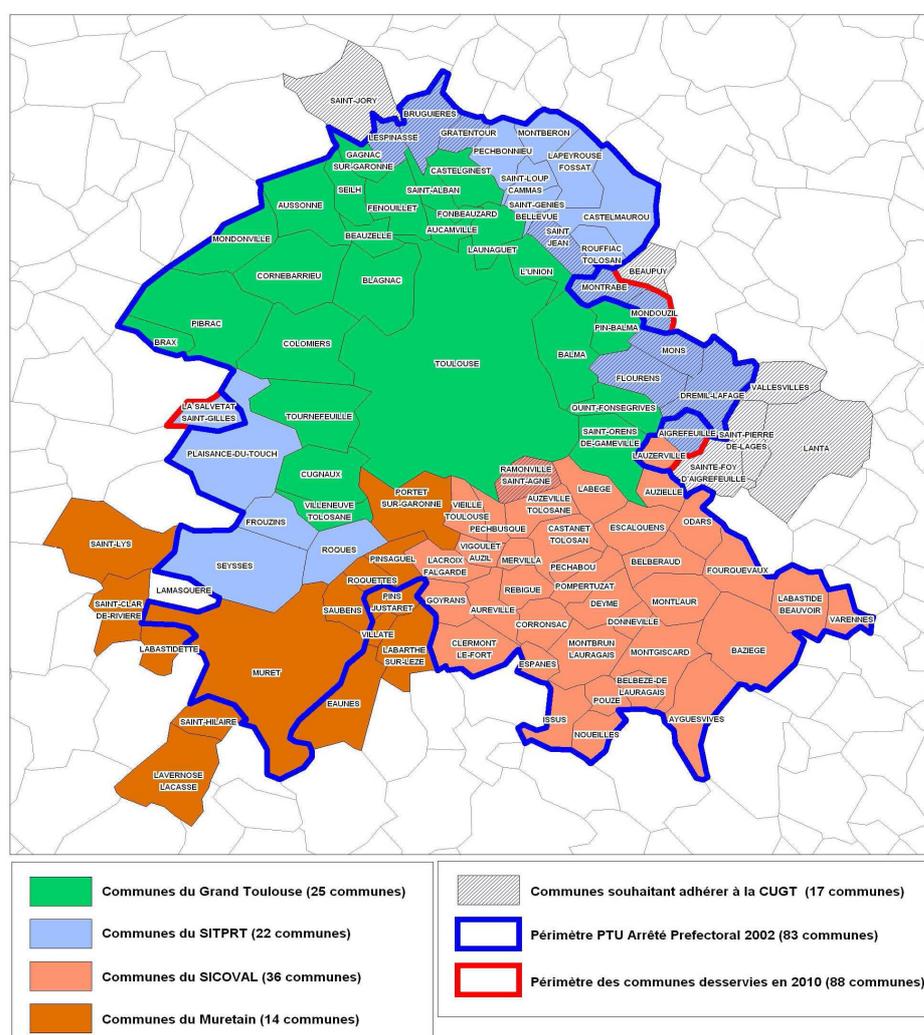
---

<sup>280</sup> Migrations domicile-travail ou domicile-études.

<sup>281</sup> La communauté d'agglomération du muretain, regroupant 14 communes, a adhéré au syndicat mixte en 2012. A la suite de cette adhésion l'arrêté préfectoral du 7 novembre 2012, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2013, a modifié le périmètre des transports urbains en y intégrant toutes les communes.

d'agglomération du muretain, desservie par des lignes de bus avec des fréquences parfois équivalentes aux dessertes de la première couronne toulousaine. Or, sur cette zone urbaine, l'offre de transport mise en place par cette communauté d'agglomération se cumulait avec celle du syndicat mixte sans que la coordination ne soit toutefois institutionnellement organisée.

## Communes desservies 2010



Source : Tisséo – syndicat mixte des transports en commun (SMTC)

## **B - Une coordination insuffisante des politiques d'aménagement et de transports**

La politique des transports repose sur le plan de déplacements urbains qui en constitue le cadre général et définit les grands principes d'organisation des déplacements. Le syndicat mixte, en tant qu'autorité organisatrice des transports urbains, est chargé de l'élaboration de ce plan. En 2012, après plus de dix années de négociations, il a adopté le nouveau plan de déplacements urbains<sup>282</sup>.

Selon ce plan, les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) doivent être prises en compte par le syndicat mixte.

De ce fait, toute ouverture à l'urbanisation ou tout projet de renouvellement urbain d'ampleur devraient normalement s'accompagner d'une desserte en transports collectifs adaptée. De même, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation dans le plan local d'urbanisme devrait concerner des secteurs déjà desservis par les transports en commun. Enfin, le phasage des dessertes de transports avec l'ouverture à l'urbanisation dans la « ville intense <sup>283</sup> » devrait passer par des contrats d'axe.

En principe, les communes sont tenues de consulter le syndicat mixte sur les possibilités de dessertes en transports préalablement à l'engagement d'un projet d'urbanisation.

Le plan de déplacements urbains affiche donc des intentions de coordination entre, d'une part, la politique des déplacements et, d'autre part, la politique d'aménagement du Grand Toulouse.

Or la stratégie d'urbanisation et l'offre de transports ne sont pas toujours allées de pair. Pour preuve, l'agglomération toulousaine a vu naître des projets urbains sans qu'une offre de transports suffisante soit mise en place, créant ainsi des zones d'habitation denses mais mal desservies. C'est le cas de la ZAC des Ponts-Jumeaux, dont les dessertes en transports sont bien inférieures à la demande créée par l'urbanisation. Dans d'autres cas, l'offre de transport mise en place a largement devancé l'urbanisation dont les projets immobiliers ont été retardés. Le quartier Andromède, près de l'Aéroconstellation de Blagnac, en est un exemple.

---

<sup>282</sup> Le précédent plan de déplacements urbains datait de 2001 et avait été mis en révision quelques semaines seulement après son adoption.

<sup>283</sup> Le périmètre de la ville intense répond à plusieurs caractéristiques : des transports en commun performants assurant un cadencement minimal au quart d'heure en moyenne, à l'horizon 2030, des pôles d'équipements et services, des établissements d'enseignement, des activités et des emplois.

Cette situation pèse sur l'équilibre d'exploitation des lignes de transports mises en circulation.

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 actuelles.

Si les contrats d'axe, qui formalisent en la matière les engagements des collectivités, semblent constituer aujourd'hui une orientation pertinente, leur mise en œuvre reste à approfondir et leur force contraignante pour les différents acteurs reste à définir.

### **C - Des statuts peu compatibles avec une gestion optimale des enjeux**

La plupart des grandes métropoles régionales gèrent leurs transports urbains au travers d'une autorité organisatrice des transports (AOT) qui ne comprend qu'une seule intercommunalité.<sup>284</sup> Ce n'est pas le cas de l'agglomération toulousaine qui a opté, comme Lyon, Lille ou Grenoble, pour un syndicat mixte des transports regroupant aujourd'hui quatre intercommunalités<sup>285</sup> auxquelles adhèrent 99 communes. Dès le départ, l'autorité organisatrice des transports urbains toulousains s'est, en effet, caractérisée par le choix d'inclure un nombre élevé de collectivités dans le périmètre des transports, celui-ci étant particulièrement étendu.

Le choix d'une telle organisation, caractéristique d'un véritable échec institutionnel, ne permet pas d'optimiser la prise de décision.

En premier lieu, le processus de décision se trouve parfois contrarié par des enjeux extérieurs aux transports qui peuvent interférer dans les débats. Par exemple, les changements successifs de mode d'exploitation<sup>286</sup> reflètent davantage des choix politiques que la recherche de gains financiers ou de qualité. Ils illustrent la difficulté à prendre des décisions.

En second lieu, un point d'achoppement particulier peut voir le jour. Ainsi, la configuration du réseau, notamment la mise en service d'une ligne de métro jusqu'à la zone de Labège, est source constante de débat.

---

<sup>284</sup> Bordeaux, Nantes, Marseille, Strasbourg, Nice.

<sup>285</sup> Toulouse Métropole (37 communes), SICOVAL (36 communes), Le Muretain (14 communes), SITPRT (12 communes).

<sup>286</sup> C'est aujourd'hui la régie TISSEO qui, sous la forme d'établissement public industriel et commercial, exploite le réseau.

Or la règle de l'unanimité dans la prise de décision, qui vaut pour de nombreux points, dont les orientations financières, conduit à donner à un membre un droit de veto alors même que son poids financier est marginal. C'est le cas de la communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL), dont la contribution s'élevait à 1,26 % des participations totales des collectivités membres en 2009, mais qui a pu s'opposer à toute augmentation des contributions nécessaires au financement de nouveaux projets.

Pourtant, dans un contexte de croissance démographique et d'étalement urbain, la demande de transport est particulièrement forte. La gouvernance actuelle, qui exige l'unanimité sur des points essentiels, n'est pas à la hauteur des enjeux. Aujourd'hui encore, certains projets sont retardés, comme la ligne de Tramway « Garonne » ; d'autres restent en phase d'étude, comme le prolongement de cette ligne ou la mise en service de lignes de bus en site propre à haut niveau de service, au nord de l'agglomération.

Ces retards montrent la dépendance du syndicat mixte à l'égard de ses collectivités membres tant sur le plan des décisions financières que de la maîtrise d'ouvrage des opérations, notamment lorsqu'elles demandent des interventions sur la voirie.

## **II - Une exploitation davantage financée par les contribuables que par les usagers**

En 2011, les dépenses de fonctionnement totales du syndicat mixte s'élèvent annuellement à plus de 300 M€. Ses ressources proviennent de la fiscalité (197 M€ de versement transport), des contributions des membres (92 M€), et des recettes commerciales (69 M€). Si ces ressources permettent de couvrir le financement de l'exploitation, leur évolution récente montre l'apparition d'un effet de ciseaux défavorable, dû au tassement du versement transport et à l'insuffisance des recettes commerciales, appelant une contribution croissance des collectivités territoriales.

### **A - Un versement transport jusqu'alors dynamique mais en voie de stabilisation**

Le rendement du versement transport est particulièrement élevé à Toulouse, comparativement à d'autres réseaux. Il constitue le socle

essentiel de financement du réseau : il permet de couvrir plus de la totalité des charges d'exploitation supportées par la régie des transports Tisséo<sup>287</sup>.

Le réseau toulousain est le seul dont le produit de versement transport est supérieur aux charges d'exploitation, la moyenne s'établissant à 72,7 %. De même, le produit du versement transport par habitant (205,91 €) est le plus élevé de l'échantillon retracé dans le tableau n°1 suivant.

**Tableau n° 1 : poids du versement transport dans le financement des différents réseaux<sup>288</sup>**

%	Versement transport (en M€)	Charges de l'exploitant (en M€)	VT/Charges de l'exploitant (en %)	Produit de VT par habitant (en €)
Lyon	238,4	314,5	75,8%	187,13
Lilles	175,0	245,6	71,3%	155,58
Marseille	124,2	270,4	45,9%	120,06
<b>Toulouse</b>	<b>176,3</b>	<b>154,1</b>	<b>114,4%</b>	<b>205,91</b>
Bordeaux	122,9	147,1	83,5%	171,91
Nantes	108,6	125,4	86,6%	182,61
Nice	57,3	104,4	54,9%	110,66
Strasbourg	81,1	173,4	46,8%	171,18
Montpellier	58,9	72,1	81,6%	142,82
Rouen	65,4	78,7	83,1%	158,81
Grenoble	77,2	108,4	71,3%	191,50
Rennes	80,1	84,9	94,4%	202,45
<b>Moyenne</b>	<b>113,8</b>	<b>156,6</b>	<b>72,7%</b>	<b>166,24</b>

Source : Union des transports publics et ferroviaires (UTP) – Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), 2009

Depuis 1991, le syndicat mixte a toujours veillé à adopter le taux maximum pour le versement transport, qui a été porté à 2 % en mars 2011<sup>289</sup>.

<sup>287</sup> L'amortissement et l'annuité sont supportés par le budget du syndicat mixte et non par celui de la régie des transports.

<sup>288</sup> La régie des transports toulousains (TISSEO) ne supporte ni les frais financiers ni l'amortissement des dépenses des équipements.

La croissance du produit du versement transport, qui est concentré sur une dizaine de communes, a été importante jusqu'en 2008 (+ 25 M€ de 2005 à 2008). Le dynamisme des bases a permis cet accroissement de la recette.

Une rupture, toutefois, est intervenue en 2009. Pour la première fois depuis de nombreuses années, on observe une baisse des produits commerciaux et une stagnation du produit du versement transport, alors que celui-ci augmentait en moyenne, depuis 2003, de 6,5 % par an. Cette stagnation semble se confirmer depuis. Le recul des produits propres du syndicat mixte, conjugué à l'alourdissement des charges, a dès lors rendu nécessaire une majoration des subventions publiques.

## **B - L'impact de la gratuité sur les recettes commerciales**

Fort d'une fiscalité dynamique, le syndicat mixte a institué un large mécanisme de gratuité, compensé ou non par les collectivités locales. Ainsi, les collégiens, ou certains publics pour des raisons sociales, par exemple les allocataires du RSA, bénéficient de la gratuité des transports<sup>290</sup>. La gratuité totale est également accordée aux plus de 65 ans, aux personnes handicapées, aux demandeurs d'emplois domiciliés dans le périmètre des transports urbains. Ces dernières mesures ne font pas l'objet d'un remboursement.

Aujourd'hui, plus d'un voyageur sur trois ne s'acquitte pas de son titre de transport. Le nombre annuel de voyages gratuits est de près de 49 millions pour plus de 141 millions de voyages en 2010.

Ces gratuités ont été mises en place progressivement et leurs conditions ont évolué au fil du temps.

Pour les personnes âgées, le mécanisme de gratuité, instauré en 1972, ne s'étendait qu'aux plus de 65 ans résidant dans les communes du périmètre des transports urbains, en dehors des heures de pointe les jours de semaine, sans restriction les dimanches et jours fériés. En 1974, le dispositif a été étendu aux personnes de plus de 65 ans domiciliées dans le département. En 1977, les conditions d'horaire ont été supprimées. Enfin, en 2006, la ville de Toulouse a décidé de prendre en charge les frais d'établissement de la carte annuelle qui s'élevaient alors à 7,62 €. En

---

<sup>289</sup> La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, permet aux AOT comprenant une ou plusieurs communes touristiques de porter le taux du versement transport à 2 %, au lieu de 1,8 % pour le droit commun.

<sup>290</sup> Néanmoins, avec, pour ces bénéficiaires, un remboursement par le département de la Haute-Garonne.

2010, la gratuité des séniors représentaient plus de 10 millions de voyages, soit plus de 28 % de la gratuité non compensée par un tiers.

À titre de comparaison, la gratuité accordée aux demandeurs d'emploi se chiffre à plus de 22 millions de voyages.

Le syndicat mixte a, par ailleurs, mis en place en 2008 un tarif préférentiel de 10 € mensuels ou 100 € annuels pour les moins de 26 ans. Cette décision tarifaire rend les prix toulousains, au bénéfice des jeunes, inférieurs de 50 % à la moyenne des autres réseaux.

Ce tarif « jeune » a connu un réel succès, avec une montée en puissance rapide (de 26 millions de voyages en 2009 à 36 millions en 2010). Cet abonnement a couvert plus d'un tiers du trafic payant en 2010. Si la nouvelle tarification a entraîné une progression de la fréquentation, elle n'a pas compensé la perte de recettes qui en est résultée (moins 1,5 M€ entre 2008 et 2010).

Ainsi, en 2010, la gratuité et le nouveau tarif « jeunes » ont entraîné, au total, un coût de près de 22 M€ pour l'exploitant. Les offres tarifaires proposées ont pour conséquence un taux de couverture des coûts d'exploitation plutôt faible, comparativement aux autres réseaux :

**Tableau n° 2 : taux de couverture des coûts d'exploitation par les recettes commerciales (en %) <sup>291</sup>**

Lyon	50,5%
Lille	41,2%
Marseille	47,7%
<b>Toulouse</b>	<b>38,6%</b>
Bordeaux	28,4%
Nantes	36,6%
Nice	33,6%
Strasbourg	51,9%
Montpellier	57,8%
Rouen	29,3%
Grenoble	34,3%
Rennes	40,9%
<b>Moyenne</b>	<b>40,9%</b>

Source : Union des transports publics et ferroviaires (UTP) –  
Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), 2009

<sup>291</sup> Les produits commerciaux de la régie Tisséo (près de 60 M€) couvrent 38,6 % de ses dépenses propres d'exploitation (154,1 M€) hors amortissements et charges financières, supportés par le budget du SMTC.

Globalement, le taux de couverture des charges d'exploitation du réseau par ses recettes commerciales s'est maintenu à environ 40 %, de 2003 à 2008. Il s'est dégradé de 10 % en 2009 en raison de l'effet combiné d'une augmentation des dépenses d'exploitation de + 5,6 %, situation récurrente depuis plusieurs années, et d'une baisse des recettes commerciales (- 4 %), phénomène essentiellement lié à la nouvelle politique tarifaire.

La part des charges d'exploitation non couvertes par les recettes commerciales progresse. Dans le même temps, les charges augmentent également. Donc, toute aggravation des charges d'exploitation n'est que partiellement couverte par la croissance des produits commerciaux.

Dès lors, face au ralentissement du versement transport et à l'évolution du coût unitaire d'exploitation, qui augmente de 10 %, alors que les recettes par validation ne progressent que de 2,4 %, la pertinence d'un tel niveau de gratuité appelle une remise en cause. D'ailleurs, conscient de cette situation, le syndicat mixte a engagé une réflexion sur la gratuité et conclut un contrat de service public avec la régie Tisséo afin de stabiliser la rémunération forfaitaire annuelle et donc le coût kilométrique.

Le réexamen de cette politique ne se justifie pas que du seul point de vue financier. En effet, une telle politique de gratuité peut nuire à la qualité du service et peut être considérée comme un facteur aggravant la saturation du réseau aux heures de pointe.

En outre, le syndicat mixte ne dispose d'aucune compétence pour exercer, en lieu et place des collectivités, une politique à caractère social en faveur des jeunes ou des plus âgés. Dès lors, les communes, en recourant au syndicat mixte pour mettre en œuvre des mesures à vocation sociale sans, en contrepartie, en assurer le remboursement, contribuent à la détérioration de l'équilibre d'exploitation. La compensation, *in fine*, pèse sur le contribuable.

### **C - Un équilibre d'exploitation compromis par le pacte financier actuel**

Le retrait, comme la loi l'y autorisait, du département de la Haute-Garonne, le 1<sup>er</sup> janvier 2007 a profondément modifié les équilibres institutionnels et financiers.

Les statuts du syndicat mixte prévoyaient à l'origine, en termes de participation financière et de représentation, une parité entre ce département et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse

(CAGT). Ainsi, chaque structure apportait 48,1 % des financements de fonctionnement<sup>292</sup>.

Après le retrait du département, les statuts ont été modifiés en 2007. Les trois intercommunalités restantes n'ont pas fait le choix de compenser la réduction des financements, entraînée par le départ du département, par une majoration de leur propre participation. Bien au contraire, elles ont décidé de figer leurs contributions.

Les nouveaux statuts maintiennent les participations de ces collectivités à leur niveau de 2006. Elles varieront seulement en fonction d'une formule d'indexation reposant sur l'évolution cumulée de la population de l'agglomération et de celle de l'indice du coût de la construction. Toute contribution supplémentaire doit être décidée par délibération expresse adoptée à l'unanimité. Ces dispositions ont été prises afin, notamment, de protéger les intérêts des deux petites collectivités membres.

La contribution des membres du syndicat mixte au financement de l'exploitation est désormais assurée à plus de 90 % par une seule intercommunalité, la CAGT, devenue la communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT) en 2009.

Le cadre actuel fixant le financement par les collectivités peut donc conduire chaque année à un blocage des décisions budgétaires. A plus long terme, il constitue un frein à la mise en place d'une véritable gestion prospective.

Pour les budgets 2009 et 2010, des contributions supplémentaires ont été nécessaires. L'unanimité requise n'a pu être trouvée, l'opposition de l'une des collectivités (SICOVAL) à cette nouvelle participation financière étant en fait une façon d'exprimer son désaccord sur certains projets d'extension du réseau. C'est pourquoi la communauté urbaine du Grand Toulouse a décidé, seule, de doubler sa contribution, passée de 39,7 à 80 M€ sur un total de 82,8 M€ en 2009. La moitié de ce financement supplémentaire a été apportée par la ville de Toulouse.

---

<sup>292</sup> Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) : 48,105 % - département de la Haute-Garonne : 48,105 % - communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL) : 1,26 % - syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT) : 2,53 %

Cette situation financière difficile a d'ailleurs conduit le syndicat mixte à s'affranchir de la règle comptable. En effet, dans l'incapacité de financer le supplément de dotations aux amortissements en augmentant ses ressources propres, il a procédé à une neutralisation de ses amortissements que ne lui permettait pas le cadre comptable en vigueur. Budgétairement, une telle pratique, hétérodoxe quoique autorisée par les ministères concernés, conduit à financer des dépenses de fonctionnement par des recettes d'investissement. Sans cette écriture comptable, le résultat de fonctionnement aurait été négatif à hauteur de 79,31 M€ en 2008 et de près de 7 M€ en 2009.

C'est le défaut de stratégie financière globale comme l'absence de volonté de « remise à plat » de l'ensemble des financements de la section de fonctionnement qui ont abouti à ce choix qui n'est satisfaisant ni juridiquement ni sur les plans comptable et financier.

Le problème du financement de l'exploitation est en réalité structurel.

Le coût du service est, en effet, supporté par l'utilisateur à hauteur de 17 % et, par voie de conséquence, à hauteur de 83 % par les contribuables, ménages et entreprises.

La fiscalité est le mode de financement privilégié par le syndicat mixte pour supporter l'augmentation des coûts. Dans un contexte où les charges d'exploitation augmentent, entre 2003 et 2009, de 133 M€ alors que les recettes ne progressent que de 24 M€, l'effet de ciseaux est défavorable. Dès lors, la fiscalité (versement transport et subventions des collectivités) est venue couvrir pour partie les coûts supplémentaires (+ 69,4 M€). Le reliquat a été couvert par l'artifice comptable de la neutralisation des amortissements (40 M€).

La gestion du syndicat mixte ne peut donc s'envisager sans l'élaboration d'un nouveau pacte financier. Cette stratégie doit inclure une réflexion sur la tarification, notamment sur la gratuité, et la fixation d'un cadre pour les participations des collectivités, sans pour autant négliger la nécessité de contenir les coûts.

### **III - Le poids des contraintes financières sur les investissements à venir**

#### **A - L'endettement, conséquence des lourds investissements antérieurs**

Jusqu'en 2007, le niveau des investissements du syndicat mixte a été très élevé, notamment par rapport à la période précédente. La moyenne annuelle des dépenses d'équipement entre 2002 et 2007 se monte à 247 M€.

Depuis 2002, quatre opérations importantes sont à relever :

- le prolongement de la ligne de métro A jusqu'à Balma Gramont mise en service fin 2003 ;
- la construction de la ligne de métro B mise en service en 2007 ;
- la reconstruction, en 2008, du centre d'exploitation de Langlade détruit par l'explosion de l'usine AZF ;
- la création de la ligne de tramway E mise en service en novembre 2010.

Deux lignes de bus ont été aussi réalisées en site propre, opérations d'un budget plus limité, mais importantes en termes de restructuration du réseau.

L'effort d'investissement entre 2002 et 2010, qui représente 1,7 Md€, a ainsi contribué à la constitution de 68 % de l'actif du syndicat mixte (en euros courants). Il place le syndicat mixte, tout au moins sur cette période, parmi les premiers investisseurs publics locaux du pays.

Le rythme a ensuite fléchi mais est resté soutenu avec la construction de l'essentiel de la ligne de tramway E sur les années 2007-2010.

Parallèlement à cette évolution, la faculté du syndicat mixte à dégager une épargne nette tend à se dégrader. Ainsi, sur les trois exercices 2007, 2008 et 2009, la capacité d'autofinancement nette n'a été imputable qu'à des produits exceptionnels.

La réalisation d'investissements importants sur la période, combinée à une quasi-absence d'autofinancement, a donc conduit à augmenter fortement l'endettement du syndicat entre 2003 et 2010.

L'annuité absorbe, en effet, sur la période, près de 21 % des recettes réelles de fonctionnement. Chaque année, elle est supérieure au montant des recettes commerciales (116 % en 2009). En consolidé (budget principal et budget annexe de la régie Tisséo), l'annuité constitue le deuxième poste de dépenses après les charges de personnel.

Fin 2010, l'encours de la dette s'élevait à 1 353,47 M€. Il a été multiplié par 2,4 depuis 2003 et représente actuellement près de 20 années de recettes commerciales, ou huit années de versement transport.

La dette se monte, en 2010, à 1 600 € par habitant, ce qui constitue le niveau le plus élevé des collectivités du périmètre des transports urbains.

## **B - Des objectifs d'investissement également compromis par le pacte financier actuel**

Le syndicat mixte a de multiples projets d'investissements finalisés, notamment les lignes Tram Garonne et Envol. D'autres projets sont en attente, privilégiant le développement de lignes de « bus à haut niveau de service ».

En 2009, pour répondre à l'augmentation continue de la demande de transport, le syndicat mixte projetait un montant annuel d'investissements de 191 M€ à 223 M€ sur la décennie. Dans le projet de plan de déplacements urbains, une délibération du 4 novembre 2010 a ramené cet objectif à un volume de 160 à 180 M€ par an en moyenne.

Par ailleurs, le syndicat mixte doit honorer un programme de renouvellement de ses équipements (achat de bus et de rames de métro, grandes visites sur les rames les plus anciennes de la ligne A, divers investissements récurrents à réaliser sur le métro, sur les bâtiments), pour un montant de 15 à 20 M€ par an.

Ces objectifs doivent, cependant, être analysés au regard des contraintes financières qui s'imposent au syndicat mixte.

D'abord, la progression de l'encours de la dette a été très importante depuis 2002. Elle a plus que doublé et ne peut continuer sur le même rythme. Il serait raisonnable de la stabiliser sur quelques années, en limitant le montant des nouveaux emprunts à celui de l'annuité en capital remboursée chaque année.

Or, pour réaliser le programme d'investissements projeté, il est prévu de porter l'encours de la dette à 1 800 M€, fin 2020. Ce niveau resterait, certes, compatible avec les ratios prudentiels exigés par la banque européenne d'investissement, un des prêteurs du syndicat mixte,

soit un encours inférieur à 19 années d'autofinancement. Toutefois, le respect de cette règle, et surtout la soutenabilité de cette nouvelle dette (en augmentation de 30 % par rapport à la situation actuelle), reposent sur des facteurs-clés qui restent aujourd'hui bien fragiles. Cette hypothèse de financement serait, en effet, étroitement dépendante de la croissance de l'autofinancement, et donc, de celle des recettes de fonctionnement, et en premier lieu des participations des collectivités locales.

En considérant que toute augmentation de l'encours de 100 M€ entraîne, au taux actuel de la dette du syndicat mixte, une annuité supplémentaire d'environ 6 M€ pendant 25 ans, cette solution aurait pour effet d'accroître l'effet de ciseaux qui l'affecte. Elle ne pourrait donc s'envisager sans une refonte du pacte financier.

Ensuite, l'autofinancement devrait être notamment constitué par des dotations aux amortissements suffisantes, en abandonnant la pratique de leur neutralisation comptable évoquée plus haut.

Par ailleurs, les subventions d'investissements seront déterminées, avec tous les aléas correspondants, par les engagements à venir des collectivités, membres du syndicat mixte comme le SICOVAL, ou extérieures au syndicat mixte comme le département de la Haute-Garonne, sans préjuger d'une éventuelle participation de l'État ou de l'Europe.

Enfin, le syndicat mixte dispose d'un fonds de roulement (116 M€ fin 2010), alimenté en partie par des emprunts souscrits précocement. Une partie de ce fonds de roulement devrait contribuer au financement des investissements projetés et, par là-même, stabiliser l'encours de la dette.

En définitive, au regard de ces diverses contraintes, et sur la base des projections financières réalisées, le volume des investissements susceptibles d'être financés chaque année varierait non pas de 160 à 180 M€ mais, plus raisonnablement, de 130 à 148 M€. Cette hypothèse permettrait au syndicat mixte de stabiliser sa dette, de maintenir le niveau annuel des subventions d'investissement à un montant de l'ordre de 37 M€, et de ramener le fonds de roulement à près de 30 M€.

**Tableau n° 3 : estimation prospective  
des emplois-ressources avec stabilisation de la dette**

(en milliers d'€)	2011	2012	2013	2014	2015	cumul
<b>Emplois:</b>	<b>205 500</b>	<b>214 500</b>	<b>217 500</b>	<b>205 500</b>	<b>212 500</b>	1 055 500
dépenses d'équipement	148 129	146 657	145 665	129 363	130 054	699 868
annuité en K de la dette ancienne	42 761	49 943	50 135	50 337	52 046	245 222
annuité nouvelle dette	1 000	1 800	3 500	5 500	8 000	19 800
amortissement subvention	13 610	16 100	18 200	20 300	22 400	90 610
						-
<b>Ressources:</b>	<b>205 500</b>	<b>214 500</b>	<b>217 500</b>	<b>205 500</b>	<b>212 500</b>	1 055 500
affectation 1068	26 000	30 000	30 000	-	-	86 000
subventions d'investisss du CG	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	160 000
autres subventions d'investisss	1 000	6 000	6 000	6 000	6 000	25 000
amortissement (CAF brute)	96 500	96 500	99 500	107 500	114 500	514 500
emprunts de l'exercice	50 000	50 000	50 000	60 000	60 000	270 000
fonds de Rt au 31/12 (116 M€ fin 2010 )	90 000	60 000	30 000	30 000	30 000	
encours au 31/12	1 382 469	1 380 726	1 377 091	1 381 254	1 381 208	

Source : *Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées*

Au surplus, si l'on tient compte des investissements de renouvellement à réaliser, le montant des opérations d'extension du réseau, qui pourraient être financées dans ces conditions, peut être évalué à 120 M€ par an, soit un volume très en deçà des prévisions du syndicat mixte.

Les volumes d'investissement envisagés par le syndicat mixte ne paraissent donc pas compatibles avec son mode actuel de financement, en particulier avec le niveau de contribution des collectivités membres.

En effet, tant les aspects institutionnels que le pacte financier actuel ne permettent pas de répondre à ces objectifs. Conformément aux statuts en vigueur, l'augmentation des contributions des membres n'est possible qu'à l'unanimité. La gouvernance actuelle du syndicat mixte laisse donc place à des enjeux particuliers qui interfèrent dans les débats stratégiques et peuvent contribuer à bloquer la programmation pluriannuelle des équipements.

Par ailleurs, le financement de collectivités extérieures au syndicat mixte se fait dans un cadre financier qui n'est ni institutionnalisé ni même formalisé. Il s'ensuit qu'une collectivité extérieure, comme le département de la Haute-Garonne, devient l'arbitre des décisions d'investissement.

Il est impératif pour le syndicat mixte de redéfinir le pacte qui lie ses membres, le cas échéant en associant le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer des perspectives financières durables.

Une telle révision du pacte institutionnel et financier permettrait le financement des investissements, en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant entendu que le niveau d'endettement a atteint un seuil critique.

Il paraît, en outre, indispensable de revenir sur la règle de l'unanimité qui ne permet pas de gérer avec efficacité de tels enjeux financiers.

**La cession de onze bus à une association caritative dans des conditions peu transparentes**

Dans le cadre d'un projet de coopération solidaire mis en place avec une association à fin humanitaire, en collaboration avec le conseil régional de Midi-Pyrénées et la ville de Marrakech, le syndicat mixte a cédé à cette association onze autobus réformés. Ces véhicules étaient destinés à l'accompagnement scolaire dans certaines zones défavorisées du Maroc.

La convention de cession de véhicules a été signée le 4 août 2009 par le président du syndicat mixte et par l'association, représentée par son président nommément désigné.

Aux termes de cette convention, le syndicat mixte a vendu à l'association onze autobus pour 1 € symbolique par véhicule. La convention prévoyait que les véhicules devaient être livrés entre le mois d'août et le mois de septembre 2009.

Selon le syndicat mixte, cette livraison serait en réalité intervenue entre septembre 2010 et février 2011, mais dans des conditions qui restent aujourd'hui toujours mystérieuses. On ne connaît, en effet, ni la date de remise, ni l'identité des personnes qui en ont pris possession.

La cession aurait simplement donné lieu à signature des cartes grises des véhicules, sans établissement d'un procès-verbal contradictoire de remise.

Le syndicat mixte est aujourd'hui dans l'impossibilité de s'assurer de l'utilisation de ces bus et de les localiser. S'inquiétant de l'exécution de la convention, le syndicat mixte s'est rapproché du président de l'association concernée.

Celui-ci a indiqué que la convention du 4 août 2009 aurait été signée par un ancien collaborateur bénévole, usurpant son identité, et que l'association ne serait jamais entrée en possession des véhicules. Il ignorait à la fois la cession intervenue, le projet humanitaire, et le devenir des onze bus.

Si le syndicat mixte est évidemment libre d'apporter une aide aux associations humanitaires de son choix, force est cependant de constater plusieurs manquements dans la chaîne des responsabilités qui ont conduit à cette fâcheuse situation.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Le syndicat mixte des transports en commun doit faire face à une demande de transports accrue par la poussée démographique que connaît l'aire urbaine toulousaine. Les investissements réalisés lors des trois dernières décennies n'ont que, pour partie, répondu aux besoins de la population. La saturation du réseau routier et les difficultés de mobilité de la population active deviennent aujourd'hui un enjeu majeur.*

*Le syndicat connaît pourtant des difficultés organisationnelles qui freinent son processus de décision. La multiplication des acteurs publics qui interviennent dans la politique des transports, la règle de l'unanimité que lui imposent ses statuts, l'incohérence de ses périmètres d'action sont autant d'éléments qui rendent complexe la coordination de son action.*

*Parallèlement à ces difficultés, la progression des charges d'exploitation plus rapide que celle des recettes rend le niveau d'épargne trop faible pour envisager un niveau d'investissement adapté à la demande future. Cet effet de ciseaux se fait d'autant plus ressentir que le dynamisme du versement transport fléchit, et que la part de la gratuité pénalise la progression des recettes commerciales.*

*Dans ces conditions, la Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées formulent les recommandations suivantes à destination du syndicat mixte et de toutes les collectivités territoriales concernées :*

- 1. formaliser les partenariats entre les acteurs locaux de l'aménagement urbain en tenant compte de l'évolution de la demande potentielle de transport, notamment lors de l'éclosion de projet d'urbanisation d'ampleur ;*
- 2. réexaminer les conditions de gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales et ne permettent pas de dégager un autofinancement suffisant ;*

3. *financer les investissements en privilégiant l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres et les subventions de tiers, compte tenu du niveau d'endettement actuel, qui a atteint un seuil critique ;*
4. *reconsidérer la règle de l'unanimité pour améliorer l'efficacité du processus de décision interne au syndicat ;*
5. *définir un nouveau pacte financier entre toutes les communes concernées et, le cas échéant, avec le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer au syndicat des perspectives financières durables.*

*Au regard de l'ambition poursuivie, il y a lieu, en tout état de cause, d'adapter le cadre institutionnel et les modalités de financement aux enjeux financiers à venir.*

---



### Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	404
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	405
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	406
Président du syndicat mixte des transports en commun (SMTC) de l'agglomération toulousaine	407
Président du Conseil général de la Haute-Garonne	416
Ancien président du SMTC Tisséo (de mai 2008 à décembre 2009)	417

### Destinataires n'ayant pas répondu

Ancien président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (d'avril 2001 à avril 2004)
Ancien président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (d'avril 2004 à avril 2008)

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU  
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

*Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observation  
particulière de ma part.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE  
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

*J'ai bien pris note des constatations de la Cour sur les difficultés organisationnelles de l'autorité organisatrice, qui sont dues en partie à la multiplication des acteurs intervenant dans la politique des transports. A ce sujet, la future loi sur la décentralisation, en préparation, devra permettre d'améliorer l'organisation locale en matière de transports.*

*Concernant les modalités de financement des transports au sein de l'agglomération toulousaine je souscris largement aux recommandations de la Cour, en particulier s'agissant de la nécessité de stabiliser l'endettement. Je tiens néanmoins à préciser que les contraintes de financement mises en lumière par la Cour me semblent devoir appeler en priorité à une hiérarchisation des projets d'investissement plutôt qu'à une augmentation de la participation des collectivités locales.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES  
TRANSPORTS EN COMMUN (SMTC)**

*1 - Mettre en cohérence le Périmètre des Transports Urbains et le périmètre du SMTC pour assurer la lisibilité de l'action du syndicat*

*La Chambre remarque que le Périmètre des Transports Urbains (PTU) ne correspondait plus depuis 2004 au périmètre de compétence de l'établissement public qu'est Tisséo-SMTC. Des communes pouvaient être desservies par le réseau Tisséo alors qu'elles n'avaient jamais rejoint le PTU.*

*Cette situation trouvait son origine dans le démembrement progressif d'une collectivité membre (le SITPRT) provoqué par la création de trois communautés d'agglomération, le Grand Toulouse et le SICOVAL en 2001, la Communauté d'Agglomération du Muretain (CAM) en 2004, toutes trois dotées de plein droit de la compétence transport.*

*L'adhésion formelle de la CAM à Tisséo-SMTC en 2012 a mis en adéquation les deux périmètres qui correspondent désormais parfaitement. Le Préfet de la Haute-Garonne a ainsi pu arrêter le nouveau PTU le 7 novembre dernier, ouvrant la porte à l'intégration du réseau propre à ce territoire dans le réseau Tisséo.*

*2 - Formaliser les partenariats entre les acteurs locaux de l'aménagement urbain en tenant compte de l'évaluation de la demande potentielle de transport, notamment lors de l'éclosion de projet d'urbanisation d'ampleur.*

*L'adoption le 17 octobre 2012 du nouveau Plan des Déplacements Urbains (PDU) est l'aboutissement d'un long travail partenarial de définition d'un futur réseau structurant de transport de l'agglomération corrélé aux grands axes du développement urbain projeté.*

*Ce document s'appuie sur le bilan synthétique du PDU 2001 et sur la synthèse 2001-2007 de l'Observatoire du PDU, base de tout le travail de définition du besoin en matière de déplacements.*

*Il met en exergue la métropolisation de l'agglomération, observée depuis l'enquête ménages de 1996, il milite en faveur de la mise en place d'un réseau maillé métro/tram/BHNS couvrant toute l'agglomération, et d'un renforcement des mesures alternatives à la circulation et au stationnement de la voiture particulière.*

*Toutes les orientations et actions du PDU trouvent leur justification dans les conclusions de l'évaluation du PDU 2001 :*

*- la cohérence entre l'urbanisme et les transports est à renforcer, d'où notamment la mise en place des contrats d'axe,*

- le retard pris dans la réalisation des TCSP et des boulevards urbains multimodaux, d'où une programmation 2015 ciblée par les collectivités sur des territoires périphériques à fort potentiel de développement urbain,

- l'insuffisance de la maîtrise des flux automobiles, d'où les politiques globales de stationnement, les abaissements de vitesse de circulation dans les quartiers et grands axes de circulation,

- un territoire métropolitain à deux vitesses, d'où la constitution d'un réseau TC maillé d'agglomération couvrant la Ville Intense telle que définie par le SCOT et permettant ainsi aux habitants de la périphérie d'avoir eux aussi un réseau TC à haut niveau de service,

- la nécessaire amélioration de l'intermodalité, d'où la poursuite du renforcement des pôles d'échanges sur le réseau structurant d'agglomération et articulé par bassin de mobilité.

Le PDU est porteur d'une stratégie d'ensemble cohérente pour la définition du réseau structurant de transport public (métro, téléporté, tram/BHNS, lignes structurantes). Il intègre bien évidemment les données de croissance démographique et les hypothèses d'urbanisation sur lesquelles est fondé le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

La modélisation du PDU donne à terme les reports modaux suivants :

- Une part modale des TC comprise entre 22 et 23 % des déplacements mécanisés, intégrant le réseau métro-tram-bus ainsi que les services type navette, TAD et desserte aéroport,

- une part modale de la VP comprise entre 67 et 70 % des déplacements mécanisés, corrélée par une diminution du volume de déplacements VP,

- une part modale des deux roues comprise entre 8 et 10 % des déplacements mécanisés,

- une part modale de la marche à pied de 24 % tous modes confondus.

Une phase de concertation publique menée du 16 novembre au 7 décembre 2011 sur ce projet de PDU révisé a permis de présenter à un large public :

- Etat des lieux des déplacements et de l'évolution prévue du territoire ;

- les grands objectifs : phasage, maillage et partage, nouvel équilibre entre les modes ;

- plan d'actions du PDU, réparti entre 9 thématiques et 42 actions.

Le bilan de la concertation a été tiré par le Comité Syndical le 12 décembre 2011.

*3 - Réexaminer les conditions de la gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales et ne permettent pas de dégager un autofinancement suffisant.*

*Prospective financière*

*Elle est construite autour d'une hausse annuelle moyenne des tarifs de 2 %, correspondant à une évolution de la recette unitaire par déplacement de 1,5 % qui permet à Toulouse de rester dans la moyenne de prix des principaux réseaux de province.*

*Pareille mesure apportera en année pleine à Tisséo-SMTC une recette supplémentaire de 1 M€, peu significative au regard des sommes nécessaires au financement du PDU mais qui contribuera à maintenir le ratio recettes commerciales / coûts de fonctionnement du réseau à 34 ou 35 %.*

*Tarifification « jeunes »*

*La Chambre régionale des comptes souligne l'effort consenti à destination du public que constituent les Jeunes à travers la nouvelle tarification Jeunes du réseau.*

*L'impact financier direct de cette mesure sur les recettes commerciales est estimé à 2,4 M€ en année pleine.*

*Cette tarification est très lisible car elle s'est substituée à plusieurs titres délivrés en fonction de l'âge et des jours d'utilisation. Elle apporte une réponse concrète aux familles ayant plusieurs enfants, pour lesquelles la somme de plusieurs abonnements constituait précédemment un frein à l'usage des transports publics.*

*C'est aussi un investissement d'avenir en faveur de l'usage des modes alternatifs à la voiture : une partie des jeunes, en prenant l'habitude d'emprunter les transports publics pour leurs différents déplacements de leur vie quotidienne, aura acquis le réflexe du transport public dans le futur.*

*Gratuités*

*Pour répondre aux préoccupations sociales du plus grand nombre, Tisséo-SMTC met en œuvre, depuis plusieurs années, une tarification à caractère social et octroie la gratuité aux demandeurs d'emploi, aux personnes âgées de plus de 65 ans, aux invalides civil, militaire et du travail justifiant d'un taux d'invalidité de plus de 80 % et à certains autres publics.*

*Toutefois, d'autres publics bénéficient de la gratuité : c'est le cas des demandeurs d'emploi domiciliés hors du PTU et des allocataires du RSA, domiciliés dans et hors du PTU. Ces mesures sont prises en charge par des tiers dont le Conseil Général.*

*La volonté de Tisséo-SMTC d'introduire une plus grande équité sociale permettra de mieux prendre en compte la situation sociale de chaque citoyen.*

*A ce stade, il n'est pas possible d'affirmer que cette mise à plat va permettre de générer des recettes supplémentaires, dans la mesure où une tarification solidaire est susceptible de concerner un public plus large.*

*La Chambre remarque que les collectivités dotées de la compétence en matière sociale pourraient assumer une plus grande part du poids des réductions ou gratuités accordées à certaines catégories de populations défavorisées : ce serait en effet une manière de responsabiliser celles d'entre elles qui demandent à ce que leurs citoyens bénéficient d'avantages tarifaires allant au-delà de la solidarité minimale que doit assurer une autorité organisatrice, dont la mission de base est d'offrir un service de transports publics.*

*En outre, il est à noter que la part des déplacements « gratuits » dans la fréquentation du réseau a tendance à baisser ces dernières années : de 31 % en 2007 à 25 % en 2010. Ceci illustre le fait que la croissance de la part de marché des transports urbains se porte plutôt sur des populations un peu moins « captives » des transports collectifs. Cette tendance, si elle se poursuit, peut mener à une évolution favorable de la recette moyenne par déplacement.*

*4 - Financer les investissements en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant rappelé que le niveau d'endettement a atteint un seuil critique.*

#### *4.1 - L'autofinancement dégagé*

*Tisséo-SMTC s'est d'ores et déjà donné les moyens de dégager un autofinancement plus important de ses dépenses d'investissement en actionnant plusieurs leviers qui concernent ses ressources propres, lesquelles sont au nombre de quatre :*

- le versement transport,*
- les contributions des collectivités membres,*
- les recettes commerciales,*
- l'emprunt.*

*Le plan de financement prévisionnel du PDU est au demeurant construit sur la base d'un autofinancement moyen de 22 %, le reste provenant des subventions du Conseil Général (19 %) et de l'emprunt (59 %).*

*Cet autofinancement correspond à la différence entre, d'une part les produits (Versement Transport, la participation des collectivités membres, les recettes commerciales) ; d'autre part les dépenses de fonctionnement (dépenses d'exploitation et intérêts des emprunts).*

Le tableau et le graphique ci-dessous présentent l'origine de ce financement cumulé sur la période 2010-2010 (en M€) :

Programmation des investissements	2010-2020
Autofinancement	429
Subventions du CG31	362
Recours à l'emprunt	1 158
Total du financement	1 949
Désendetttement au cours de la période	650
Variation de l'encours de la dette	508

Un tel niveau d'autofinancement n'est atteint que grâce :

- à l'augmentation de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui a doublé en 2009 et qui va augmenter ensuite de 10 M€ chaque année,

	K€
2008	41 853
2009	81 952
2010	83 095
2011	91 618
2012	101 020
2013	111 387
2014	122 817
2015	135 421
2016	145 726
2017	156 816
2018	168 750
2019	181 591
2020	195 411

- à la majoration à 2 % du taux du versement transport, votée le 28 mars 2011 par le Comité Syndical,

- à la recherche de financements partenariaux pour certains projets tels que le prolongement de la ligne B, que le SICOVAL devrait cofinancer par la mobilisation de ressources innovantes,

- à l'emprunt, dont l'encours est limité par la clause ratio de solvabilité figurant dans le contrat de prêt de la BEI (l'encours de la dette ne peut excéder 18 fois l'épargne brute annuelle).

Il est raisonnable d'espérer que cet autofinancement s'améliorera dans un avenir proche grâce :

- à l'obtention de subventions de l'Etat au titre du développement des transports publics (7 projets éligibles aux Grenelle I & II), mais dont les montants ne pourront être inscrits au budget du SMTC que lorsque les arrêtés attributifs de subvention auront été notifiés par le Ministère du Développement Durable.

- A la recherche de ressources nouvelles telles que la taxation des plus-values réalisées le long des infrastructures nouvelles de transport et la valorisation prochaine des certificats d'économie d'énergie obtenus du fait de la contribution du SMTC à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

#### 4.2 - Financer les dotations aux amortissements par des ressources d'exploitation

La stratégie financière mise en place à partir de l'année 2008 a été fondée sur le constat suivant :

- La ligne B du métro de l'agglomération toulousaine a été mise en service le 30 juin 2007.
- L'intégration de cet ouvrage dans les comptes de Tisséo-SMTC a eu pour conséquence d'augmenter très fortement les dotations aux amortissements à compter de l'année 2008 pour un montant de 42 252 000 euros.

Pour équilibrer la section de fonctionnement et atténuer l'impact du besoin financier auprès des collectivités locales, Tisséo-SMTC a utilisé la dérogation accordée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique du 08 février 2007 qui l'autorise à neutraliser la partie des dotations aux amortissements afférentes à la ligne B du métro avec l'aval annuel de Monsieur le Préfet de la Région Midi-Pyrénées. Le recours à cette neutralisation a été ainsi sollicité et obtenu pour les montants suivants :

- en 2008 : 42 151 811 €
- en 2009 : 17 956 899 €
- en 2010 : 16 494 103 €

#### 4.4 - Contenir l'encours de la dette au niveau actuellement atteint

Tisséo-SMTC est engagé par une clause de ratio de solvabilité auprès la Banque Européenne d'Investissement (délibération du comité syndical du 16 décembre 2010) :

« L'encours de dette ne doit pas dépasser 18 fois l'épargne brute annuelle à partir de 2019 ».

Ceci correspond au maintien de l'encours de dette à hauteur de 1,8 milliard d'euros pour 2020 afin de financer le PDU en cours d'élaboration.

*Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de l'encours de la dette sur les dix prochaines années, au regard du maintien du ratio BEI.*

K€	Encours de dette	Ratio solvabilité
2008	1 287 826	32,8
2009	1 347 724	19,3
2010	1 391 857	22,3
2011	1 454 168	22,7
2012	1 504 577	18,4
2013	1 552 425	17,4
2014	1 597 341	16,6
2015	1 638 798	16,1
2016	1 679 839	16,5
2017	1 720 421	16,8
2018	1 760 778	17,2
2019	1 801 051	17,5
2020	1 842 382	18,1

*5 - Reconsidérer la règle de l'unanimité pour améliorer l'efficacité du processus de décision interne au syndicat.*

*6 - Définir un nouveau pacte financier entre toutes les communes concernées et, le cas échéant, avec le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer au syndicat des perspectives financières durables.*

*Le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine a été créé en 1972, lors du grand mouvement de structuration de la gouvernance du transport public urbain permis par l'instauration d'une nouvelle ressource : le versement transport. Constitué à l'origine par la Commune de Toulouse, le Conseil Général de la Haute-Garonne et le SITPRT, il a pendant longtemps été la seule forme de coopération intercommunale où se retrouvaient les acteurs majeurs de l'agglomération toulousaine.*

*Forme d'intercommunalité de troisième niveau, il subit de ce fait les changements que connaissent les collectivités qui le composent. Le départ du Conseil Général le 6 juillet 2006 a eu pour effet d'éloigner le SMTC de ce qu'il était à l'origine. Faut-il pour autant condamner le syndicat mixte comme structure porteuse de la problématique transport comme le fait la Chambre ?*

*Le repli sur soi qui suivrait la reprise par chaque collectivité membre de la compétence transport profiterait à la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui disposerait de la majeure partie du produit du versement transport au taux de 2 %, que ne pourraient maintenir les deux autres intercommunalités.*

*Il y aurait là une perte de substance fiscale dommageable pour les transports publics toulousains.*

*Qui plus est, la nécessaire coordination des trois réseaux de transport ainsi créés, impliquerait la création d'une instance commune de type syndicat mixte SRU. Autrement dit, le SMTC renaitrait immédiatement de ses cendres, tant il est vrai que le dimensionnement d'un réseau de transport en commun doit correspondre à l'aire urbaine qu'il dessert.*

*Le syndicat mixte est sans doute une forme imparfaite, mais je note que le pôle métropolitain qui pourrait être une forme alternative de gestion est lui-même assimilé à un syndicat mixte.*

*La Chambre constate que depuis 2004 s'est ouverte une période d'instabilité : il est vrai que durant ce laps de temps, la Régie a remplacé la Délégation de Service Public et que l'un des membres fondateur du SMTC, le Conseil Général, s'est retiré tout en maintenant son financement.*

*Ainsi, depuis cette date, plusieurs évènements significatifs ont marqué la reprise du dialogue entre collectivités membres, d'une part, avec le Conseil Général, d'autre part. Ce dernier et le SMTC ont signé le 4 avril 2011 une convention portant sur le financement du PDU aux termes de laquelle le Conseil Général a accepté de pérenniser le montant de la subvention d'équipement qu'il renouvelait jusque-là annuellement au SMTC, et ce pour les quatre prochaines années au niveau plafonné de 32 M€ annuel.*

*L'engagement à moyen terme de cette institution, ainsi que le doublement de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui est passée de 35 M€ à 80 M€ et qui augmentera chaque année de 10 M€, ont permis de rassurer nos prêteurs, et au premier chef, le premier d'entre eux : la Banque Européenne d'Investissement (BEI).*

*Le ratio de désendettement s'en est trouvé grandement amélioré et une durée maximale de 18 années a pu être intégrée au contrat de prêt de la BEI, à la grande satisfaction de deux parties. Incidemment, l'obligation d'être noté par une agence de notation qui y figurait a ainsi pu être supprimée.*

*Enfin, le SICOVAL a émis l'idée de contribuer au financement du prolongement de la ligne B du métro de Ramonville vers Labège par la recherche de ressources propres. Le Comité Syndical a accueilli très favorablement cette proposition et a voté, lors de sa séance du 12 décembre 2011 le prolongement de la ligne B du métro sans passer par la réalisation préalable d'un bus en site propre dit « évolutif » car capable de supporter à terme l'infrastructure métro. Le SMTC et le SICOVAL ont formalisé ce tour de table financier par convention signée le 5 mars 2012.*

#### *7 - Cession de 11 autobus à une association.*

*Le SMTC prend bonne note des recommandations de la Chambre qui sont déjà mises en œuvre puisque, s'agissant des cessions d'autobus réformés, celles-ci donnent lieu à délibération expresse du Comité Syndical. Une procédure d'instruction des demandes a au demeurant été instaurée.*

*Si la politique du SMTC en la matière consiste à faire reprendre les véhicules réformés par les constructeurs, à un prix convenu à l'avance, dans le cadre des marchés d'acquisition de nouveaux autobus, il ne s'interdit pas pour autant de faire un geste en faveur d'une cause qui serait jugée digne d'intérêt.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL  
DE LA HAUTE-GARONNE**

*Je souhaite dans ce cadre apporter un complément d'information en ce qui concerne le financement des collectivités extérieures au syndicat mixte. Le texte que vous m'avez transmis estime que « le financement des collectivités extérieures au syndicat mixte se fait dans un cadre financier qui n'est ni institutionnalisé ni même formalisé ». Cette affirmation appelle deux commentaires.*

*Tout d'abord, le Conseil Général a proposé en octobre 2010 à Tisséo SMTC une convention pluriannuelle de financement du plan de déplacements urbains. Cette formalisation de l'aide du Conseil Général et son inscription dans la durée devait permettre d'apporter au SMTC une lisibilité financière supplémentaire pour établir son plan de financement pluriannuel.*

*Notre proposition ayant fait consensus, la convention de financement du PDU a été adoptée par l'Assemblée départementale le 21 janvier 2011 et signée avec Tisséo SMTC le 4 avril 2011. Elle prévoit que le Conseil Général subventionnera une liste de projets de transports en commun en site propre prioritaires, liste établie en concertation entre le SMTC et le Conseil Général. La convention s'inscrit dans la perspective de 2020 et liste les projets prioritaires pour une durée de 4 ans, de 2011 à 2014 inclus, pour un montant total de subventions d'investissement de 128 millions d'euros, soit 32 millions d'euros par an. Cette convention a fait l'objet d'un premier avenant, en cours de signature, visant à actualiser la liste des projets prioritaires.*

*Par ailleurs, je souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que le Conseil Général appelle de ses vœux avec constance la mise en place d'une conférence des exécutifs réunissant les autorités organisatrices des transports urbains, interurbains et ferroviaires régionaux. Le Conseil Général, qui a donné un avis favorable au projet de PDU adopté par le SMTC fin 2012, avait d'ailleurs noté avec satisfaction que la formule proposée y était inscrite.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU SMTIC TISSÉO  
(DE MAI 2008 A DECEMBRE 2009)**

*J'ai pris connaissance du rapport de la Cour sur le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, dont j'ai assuré la présidence de mai 2008 à décembre 2009. Ce rapport s'appuie sur celui, récent, de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.*

*J'en approuve les conclusions.*

*Pour autant, vous me permettrez d'apporter quelques remarques ou précisions aux constats et argumentaires qui y sont exposés.*

*1. La nécessaire cohérence entre les politiques de développement économique, d'aménagement, d'urbanisme et de transport mérite d'être rappelée. Celle-ci a été recherchée depuis de nombreuses années dans l'agglomération toulousaine, au travers des différents documents de planification réalisés, le plus souvent, avec l'appui efficace de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine. Pour autant, sa mise en application s'est heurtée, le plus souvent, à des décisions (ou absences de décisions) municipales, elles-mêmes liées à des engagements électoraux pris sur un périmètre territorial (et de compétences) bien différent de celui des EPCI, a fortiori du SMTIC ou du SMEAT (syndicat mixte du SCoT). On notera, à ce titre, le bien-fondé de la proposition du GART<sup>(1)</sup> visant à la création d'<sup>293</sup> « autorités organisatrices de la mobilité durable » couvrant un champ de compétence plus large, à étendre même à la police de la circulation et du stationnement pour une meilleure cohérence des politiques de déplacements, et une meilleure efficacité des transports collectifs urbains.*

*2. Si les désaccords politiques successifs, inévitables sur un certain nombre de dossiers importants gérés à une échelle métropolitaine, ont eu un impact indéniable sur les délais de réalisation de certains gros projets d'investissements, il faut aussi noter que ces retards, préjudiciables à la mise en œuvre d'une organisation plus rationnelle et durable des déplacements dans l'agglomération, ont aussi contribué à ce que la Cour semble appeler de ses vœux, à savoir un lissage dans le temps des investissements en adéquation avec les ressources que les collectivités sont prêtes à y consacrer, via les impôts ou les décisions relatives à la politique tarifaire. Précisons parallèlement que le choix, certes laborieux, du mode de gestion en régie a eu pour objectif, et effet, la meilleure maîtrise par la collectivité de son réseau de transport et son adéquation plus régulière au besoin du territoire, indépendamment d'avenants difficilement négociables avec un tiers exploitant.*

---

<sup>293</sup> Président de la commission Financement et Infrastructures du Groupement des Autorités Responsables de Transport à la même époque.

3. *Le rendement important et dynamique du Versement Transport dans l'agglomération toulousaine, que le changement de conjoncture économique n'a que momentanément affecté en 2009-2010, a permis historiquement au SMTC à la fois d'opérer des choix techniques (VAL) et tarifaires (gratuités) très impactants, tout en maintenant la contribution publique à un niveau très bas, obérant ainsi durablement la capacité du SMTC à répondre aux besoins croissants de déplacements de ce territoire dynamique sur les plans économique, universitaire, culturel, sportif. Le relèvement de la contribution publique en 2009, dont la nécessité avait été pointée dès 2003, et imposée par la BEI en 2008, constitue davantage un rattrapage historique que la simple réponse aux modifications institutionnelles et de financement intervenues en 2006. A noter qu'on ne peut considérer que la ville de Toulouse contribue pour moitié à ce rattrapage, puisque celui-ci est issu des ressources de l'intercommunalité, et que l'avance (de 15 M€, ramenée à 10 M€) consentie en 2009 par la Ville de Toulouse a, depuis, été neutralisée.*

4. *Les orientations tarifaires relèvent d'un choix politique, de même que le montant de la contribution publique au fonctionnement de son réseau de transports (et aux investissements). Il reflète (en partie) l'équilibre visé entre la part de l'utilisateur et celui du contribuable. Encore convient-il que l'ensemble soit cohérent avec la politique de transport public souhaitée, tant en matière d'investissements que de fonctionnement. Concernant la couverture des dépenses d'exploitation par les recettes dites commerciales, elle se situe dans la moyenne des réseaux français. Pour autant, les réflexions et orientations suggérées par la Cour méritent d'être investiguées, ainsi d'ailleurs que le SMTC s'y est engagé à plusieurs reprises, et ce en dépit d'annonces récentes. Au-delà de la vocation sociale évidente du transport public, les éventuels efforts tarifaires spécifiques en faveur de certains publics devraient relever, comme l'indiquent la Cour et le GART, des budgets associés aux collectivités compétentes en la matière, et non du SMTC.*

*Enfin, si le fait de ramener de 190 à 160, et même à 130 M€ le volume d'investissements annuels du SMTC semble à la Cour plus "raisonnable" eu égard aux ressources actuelles du SMTC, il convient de s'interroger si celui-ci est cohérent avec les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'agglomération toulousaine. Faut-il rappeler que le PDU, "raborté" par rapport à sa version concertée de 2009, aujourd'hui approuvé, ne répond qu'à minima - et encore (cf. enquête publique) - aux obligations légales en matière, notamment, de qualité de l'air et de réduction de la circulation automobile ? Le dynamisme de l'agglomération toulousaine se confirmant, la question centrale n'est-elle pas de savoir à quels investissements prioritaires cette agglomération doit dédier son endettement sur les générations futures ?*

*Dernier point : le rapport de la Cour évoque, dans un encadré, la cession de onze bus réformés à une association caritative, sans apporter d'éléments nouveaux par rapport au rapport de la chambre régionale des comptes. Une enquête judiciaire est en cours.*

---