

EPINAL, le

*Le Président*

Réf : 2003-0289/RS

**RECOMMANDE + A.R.**

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 17 décembre 2003, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté d'agglomération de Metz Métropole (CA2M) au cours des exercices 1994 à 2000.

En l'absence de réponse de votre part au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations qui sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à son ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à débat.

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'expression de ma haute considération.

Gérard TERRIEN

**Monsieur Jean-Marie RAUSCH**  
Président de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole  
2 Place d'Armes  
**57000 METZ**



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES  
DE LORRAINE

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE METZ METROPOLE (CA2M) (MOSELLE)**

- 1) Rapport d'observations définitives du 17 décembre 2003**
- 2) Procès-verbal par lequel le greffe de la Chambre constate que M. Jean-Marie RAUSCH, président de la Communauté d'agglomération de Metz Métropole, n'a pas adressé de réponse au titre des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières dans le délai de rigueur d'un mois fixé au 20 janvier 2002**



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES  
DE LORRAINE

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE METZ  
METROPOLE  
(CA2M)**

**(MOSELLE)**

Les observations définitives présentées dans ce rapport ont été  
arrêtées par la chambre régionale des comptes de Lorraine lors  
de sa séance du 9 décembre 2003

# SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUCTION</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2. L'EVOLUTION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC</b>  | <b>5</b>  |
| 2.1. Du District à la Communauté d'agglomération   | 5         |
| 2.1.1. Le district   | 5         |
| 2.1.2. La durée  | 6         |
| 2.1.3. Les compétences   | 6         |
| 2.2. La communauté d'agglomération   | 6         |
| 2.2.1. La procédure de création  | 6         |
| 2.2.2. Le fonctionnement   | 7         |
| 2.2.3. La participation de la CA2M à diverses structures.                                | 7         |
| 2.2.4. L'intérêt communautaire   | 8         |
| 2.2.5. Les ressources  | 11        |
| <b>3. La Situation financière</b>  | <b>13</b> |
| 3.1. Le rappel des observations formulées lors du dernier contrôle                       | 13        |
| 3.2. Les documents d'analyse pour la période de 1995 à 2001                              | 14        |
| 3.3. Les postes significatifs  | 14        |
| 3.3.1. Le versement transport  | 14        |
| 3.3.2. les dépenses de personnel   | 15        |
| 3.4. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement                  | 16        |
| 3.4.1. L'excédent brut de fonctionnement   | 16        |
| 3.4.2. la capacité d'autofinancement disponible  | 16        |
| 3.5. L'évolution de la dette   | 17        |
| <b>4. La politique des transports en commun</b>  | <b>17</b> |
| 4.1. le cadre du contrôle  | 17        |
| 4.2. Le cadre législatif   | 18        |
| 4.3. Les incidences de la création de la communauté d'agglomération                      | 19        |
| 4.4. L'élaboration et l'adoption du PDU  | 22        |
| 4.4.1. Le personnel  | 22        |
| 4.4.2. Les études  | 23        |
| 4.4.3. La procédure  | 24        |
| 4.4.4. L'enquête publique  | 25        |
| 4.4.5. Le PDU a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Strasbourg | 29        |
| 4.4.6. L'articulation du PDU avec les autres documents de planification                  | 30        |
| 4.4.7. Le contenu du PDU   | 33        |
| 4.4.8. Les relations entre l'autorité organisatrice et les délégataires                  | 43        |

## SYNTHESE

Créé par arrêté préfectoral du 30 janvier 1975, le district de l'agglomération messine regroupait, en 1998, dix communes avec deux activités centrées sur la gestion du service incendie et l'organisation des transports collectifs, auxquelles se sont ajoutées des compétences transférées successivement en 1994, 1999 et 2001. La période examinée, 1996 à 2002, se caractérise par la transformation du district en Communauté d'agglomération et par l'approbation du Plan de Déplacement Urbain de l'agglomération messine.

En application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale le District de l'agglomération messine a été transformé en communauté d'agglomération de Metz Métropole (CA2M) le 10 décembre 2001, établissement public local qui rassemblait au 31 décembre 2002 trente cinq communes regroupant 219.877 habitants.

Cette transformation a entraîné le transfert de compétences importantes et en conséquence la mise en œuvre de la notion d'intérêt communautaire. Cette notion est la base de la construction intercommunale puisqu'elle conduit à délimiter au sein d'une même compétence le partage entre ce qui relève des communes et ce qui est transféré à la communauté. Ainsi la CA2M a défini successivement l'intérêt communautaire ; le 28 octobre 2002 en matière de développement économique et le 24 février 2003 en matière de politique de la ville et en matière d'équilibre social de l'habitat.

En outre créée à partir d'un établissement public de coopération intercommunale préexistant, la CA2M s'est trouvée soumise de plein droit à la taxe professionnelle unique (TPU) dont l'unification du taux, décidée sur une période maximale de douze ans, devrait supprimer la concurrence fiscale de proximité et favoriser une globalisation des risques économiques. Toutefois, afin d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de produits et de charges au moment du basculement de ces flux entre l'établissement et les communes, il a été procédé à une évaluation objective des charges transférées afin de définir l'attribution d'une compensation correspondante qui constitue une dépense obligatoire. Une dotation de solidarité communautaire, dont la base sera dégressive au fur et à mesure de la montée en charge des compétences de la communauté, a été décidée en septembre 2002.

Dans ce contexte la situation financière de l'établissement, au 31 décembre 2001, est aussi satisfaisante que celle constatée à l'issue du précédent contrôle avec une bonne capacité d'autofinancement liée à la nature de ses produits de gestion, à la maîtrise des charges et à un recours limité à l'emprunt. L'exercice 2002 traduit pour sa part les effets de la transformation en communauté d'agglomération avec les flux de ressources liés à la mise en œuvre de la TPU et la montée en charge des compétences transférées. Dès lors cette période se caractérise par l'augmentation du montant du versement transport, à taux constant mais dont l'assiette s'est élargie, qui couvre le coût global de l'activité transport à hauteur de 67% et par l'évolution de l'effectif des personnels qui sont passés de 19 à 183 de 1997 à 2002.

La politique des transports en commun a été concrétisée par l'adoption, en septembre 2000, du Plan de Déplacements Urbains (PDU) qui s'inscrit d'une part dans le contexte de la loi sur la solidarité et le renforcement urbain qui impose la révision de ce plan dans des délais impartis, d'autre part dans le cadre de la création de la communauté d'agglomération qui implique une modification substantielle du périmètre des transports urbains. Toutefois l'arrêt des aménagements prévus au plan ne respecte pas l'article 28-2-2 de la LOTI modifiée qui précise qu'en cas d'extension du PTU le plan approuvé continue de produire ses effets sur le périmètre antérieur.

Le PDU a été élaboré par le service du district chargé des transports et celui-ci, doté d'une structure réduite, a sollicité le recours à des contributions spécialisées extérieures, notamment auprès de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération messine pour les études. La procédure et l'enquête publique ont été conduites régulièrement et le contentieux pendant devant la juridiction administrative ne paralyse pas la mise en œuvre du PDU. Par ailleurs le plan approuvé s'avère en cohérence relative avec les orientations du dossier de voirie d'agglomération en phase de concertation et de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie mais ce plan devrait être nettement influencé par le schéma de cohérence territoriale dont le périmètre a seulement été délimité par l'arrêté préfectoral du 31 décembre 2002. Néanmoins, la cohérence recherchée entre les divers documents de planifications se trouve contrarié par l'absence d'harmonisation des réglementations en cause.

L'enjeu du PDU est, par ses orientations, d'assurer aux déplacements urbains sur le périmètre qu'il recouvre, une fluidité que l'augmentation de la circulation automobile ne peut que compromettre. Quatre domaines principaux d'actions, en interactivité permanente les uns par rapport aux autres, ont été définis.

- L'organisation des circulations suppose la mise en œuvre de nouvelles infrastructures de voirie en rocade, une hiérarchisation du réseau viaire et un partage de la voirie entre les utilisateurs. Sur ce point, le report de la réalisation de l'axe lourd en site propre Nord – Sud-Est, dû à la mise en sommeil du PDU, est préjudiciable à l'amélioration de l'attractivité des transports urbains et de leur vitesse commerciale. Cette mise en sommeil est contraire aux dispositions de la loi LOTI (art. 28-2-2). L'ordonnateur rappelle sur ce point « que depuis son approbation en septembre 2000, le District a été transformé en Communauté d'Agglomération (procédure menée courant 2001). A ce titre, elle a connu une première extension de son périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2002 (plus 18 communes) et une deuxième au 1<sup>er</sup> janvier 2003 (plus 7 communes) ».
- L'organisation des stationnements qui doit concilier les intérêts des résidents, les activités commerciales, culturelles et de loisirs ainsi que les déplacements pendulaires vise à améliorer l'offre en augmentant les places de parking de 3,03 % de 1997 à 2001 et à tendre, par la politique tarifaire et la signalétique, à privilégier le stationnement en ouvrage qui est un des objectifs affichés.
- La facilité des déplacements piétonniers et cyclistes repose sur la recherche d'une plus grande sécurisation et la mise en place d'un réseau continu couvrant toute l'agglomération.

- L'efficacité des transports publics doit satisfaire les besoins nouveaux. Elle suppose la rapidité, le confort et la ponctualité et elle se caractérise notamment par des actions d'investissement en matière de renouvellement du parc d'autobus, d'aménagement au regard de la mise en œuvre de la billettique et du système d'aide à l'exploitation et à l'information (SAEI) et d'adaptation du réseau pour répondre aux évolutions du périmètre à desservir. Toutefois les résultats doivent être relativisés, car ils montrent une stagnation de l'attractivité du réseau messin et la baisse continue de la vitesse commerciale demeure son point faible.

Les relations entre l'autorité organisatrice et les trois délégataires s'inscrivent dans le cadre de conventions de délégations de service public qui doivent être renouvelées d'ici la fin 2003 après une prolongation d'une année décidée en 2002. Ces conventions ont connu des avenants successifs et celui de 2002 avec la société TCRM a été conclu sans recours à la procédure prévue pour les avenants modifiant substantiellement l'économie du contrat. L'autorité organisatrice a donc pris des risques juridiques importants en l'état actuel de la réglementation. [Sur ce point l'ordonnateur soutient une analyse différente](#). En outre les contrôles auxquels est astreint l'autorité organisatrice ne sont pas réalisés de façon régulière et rigoureuse et cette faiblesse atteste d'un manque d'harmonisation entre les dispositifs des cahiers des charges, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Par ailleurs les relations financières de la CA2M avec les délégataires ont été marquées par une augmentation régulière des subventions d'équilibre versées qui évoluent, de 2001 à 2002, globalement de plus 20,3 % et de plus 24,3 % pour la seule TCRM, principal exploitant. A ce coût financier pour la CA2M, il convient d'ajouter le coût résultant de l'extension mise en œuvre par voie contractuelle avec le département. La compensation des charges qui en résulte est fortement dépendante de la politique tarifaire conduite par l'autorité organisatrice. Or la tarification du réseau demeure l'une des plus basses comparée à des villes de même strate. Une telle stratégie de tarifs faibles peut compenser partiellement le manque d'attractivité du réseau mais elle n'est pas sans conséquence pour l'exploitant principal. La CA2M, assurant l'intégralité des investissements se rapportant aux transports en commun (TCRM), y a consacré plus de 50 % de son budget investissement voire plus de 85 % en 2001 sans disposer d'une programmation permettant de planifier cette action.

Or à l'exception du PDU qui a été mis en sommeil, la CA2M ne dispose pas de documents stratégiques fondant sa politique de transports urbains dont le développement constitue pourtant une priorité de la loi d'organisation des transports urbains. La prise de conscience de cette carence est apparue tardivement puisque, sur proposition des TCRM «la CA2M et les TCRM sont convenues de mettre en place, pour le 1<sup>er</sup> septembre 2003 un programme d'actions 2002 à 2005 ».

## **1. INTRODUCTION**

**1.1.** L'examen de la gestion du District de l'Agglomération Messine, qui a été transformé en Communauté d'Agglomération de Metz Métropole, relève du programme 2002 de la chambre régionale des comptes de Lorraine et concerne la période 1995 à 2002.

Le président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole a été informé de l'engagement de la procédure d'examen de la gestion par la lettre du président de la juridiction du 8 novembre 2002 et du changement de rapporteur par lettre du 14 février 2003.

**1.2** Conformément aux dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières l'entretien préalable s'est tenu le 11 juillet 2003 avec le président de l'établissement public local.

**1.3** Au cours de sa séance du 05 août 2003, la juridiction a retenu à titre provisoire des observations de gestion qui portaient sur :

- l'évolution de l'établissement public,
- la situation financière,
- la politique des transports urbains :
  - cadre du contrôle,
  - cadre législatif,
  - les incidences de la création de la communauté d'agglomération (PTU, PDU),
  - l'élaboration du PDU (personnel, études, procédure, enquête publique, contentieux, articulation avec les autres documents de planification, contenu du PDU, relations entre l'A.O et les délégataires).

Ces observations ont été portées à la connaissance de l'ordonnateur le 8 août 2003 lequel a fait parvenir sa réponse par courrier du 7 octobre, enregistré au greffe le 8.

Ces réponses ont été prises en compte par la chambre dans sa séance du 9 décembre 2003 au cours de laquelle elle a arrêté les observations définitives qui suivent.

## **2. L'EVOLUTION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC**

### **2.1. Du District à la Communauté d'agglomération**

#### **2.1.1. Le district**

L'arrêté préfectoral du 30 janvier 1975 a créé le DISTRICT DE L'AGGLOMERATION MESSINE par regroupement des communes de Metz, Montigny-les Metz, Marly, Moulins-lès-Metz, Longeville-les Metz, Le Ban Saint Martin, Saint Julien les Metz et Vantoux et deux communes ont adhéré au District au cours de la période examinée, à savoir la commune de Cuvry (*arrêté préfectoral n°96-DRCL :1-050 en date du 26 juillet 1996*) et la commune de La Maxe (*arrêté préfectoral n°98-DRCL :1-047 en date du 23 octobre 1998*)

### **2.1.2. La durée**

A l'origine le district avait été créé pour fonctionner jusqu'au 31 décembre 1990, mais son fonctionnement a été prolongé d'année en année jusqu'en 1995 et l'arrêté préfectoral n° 94-DRCL/1-097 du 13 décembre 1994 a prorogé son existence une période de 10 ans, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1995.

### **2.1.3. Les compétences**

Jusqu'à la fin de l'exercice 1994, ses attributions étaient centrées sur la gestion du service de lutte contre l'incendie et l'organisation des transports collectifs urbains.

L'arrêté préfectoral n° 94-DCRL/1-097 du 13 décembre 1994 lui a transféré la compétence, sans partage, de participer à l'étude et à la programmation pluriannuelle des infrastructures routières d'agglomération.

Ces compétences ont été élargies par l'arrêté préfectoral n°99-DRCL/1-005 du 9 février 1999 qui a confié au district de l'agglomération messine la création, l'équipement, l'entretien et la gestion de zones et espaces intercommunaux à vocation touristique et de loisirs à définir, au cas par cas, par le conseil de district, ainsi que la fourrière animale.

Enfin l'arrêté préfectoral n°2001-DRCL/1-026 du 20 juillet 2001 a précisé, en application des dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les compétences du district en vue de sa transformation en communauté d'agglomération. L'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté classe précise ces compétences. Ainsi les compétences obligatoires concernent le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, la politique de la ville. Les compétences optionnelles regroupent la création ou l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, l'assainissement, en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, la lutte contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores ainsi que l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés dans les conditions fixées par l'article L 2224-13 du CGCT et enfin la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipement culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Les compétences facultatives, enfin, visent l'étude de tout problème d'intérêt communautaire, le service de lutte contre l'incendie, la fourrière animale, l'entretien des réseaux d'évacuation des eaux pluviales et l'instruction des autorisations relatives à l'acte de construite et aux divers mode d'utilisation du sol.

## **2.2. La communauté d'agglomération**

### **2.2.1. La procédure de création**

Par délibération du 22 octobre 2001 le Conseil de district a décidé de sa transformation en communauté d'agglomération et, que celle-ci sera dénommée *Communauté d'Agglomération de Metz Métropole (CA2M)*.

L'arrêté préfectoral n°2001-DRCL/1-054 du 10 décembre 2001 a autorisé cette transformation du district de l'agglomération messine en communauté d'agglomération, donc avant l'échéance légale et a fixé la liste des communes incluses dans le projet d'extension du périmètre du district lors de sa transformation en communauté d'agglomération

Cette nouvelle entité se trouve composée des communes de : AMANVILLERS, ARS-LAQUENEXY, AUGNY, CHIEULLES, COIN-LES-CUVRY, COIN-SUR-SEILLE, CUVRY, JUSSY, LA MAXE, LE BAN SAINT-MARTIN, LESSY, LONGEVILLE -LES-METZ, LORRY-LES-METZ, MARLY, METZ, MEY, MOULINS-LES-METZ, MONTIGNY-LES-METZ, NOISSEVILLE, NOUILLY, PLAPPEVILLE, SAINT-JULIEN-LES-METZ, SAINTE-RUFFINE, SAULNY, SCY-CHAZELLES, VANTOUX, VAUX et WOIPPY. Au cours de l'exercice 2002 les communes de CHATEL SAINT-GERMAIN, GRAVELOTTTE, POUILLY, POURNOY LA CHETIVE, ROZERIEULLES, VANY et VERNEVILLE ont adhéré à la CA2M qui regroupe désormais 35 communes et ses activités concernent une population de 219 877 habitants.

Cette nouvelle entité s'est trouvée substituée de plein droit au district préexistant. Ainsi les articles 4 et 5 de l'arrêté préfectoral du 10 décembre 2001 ont précisé que l'ensemble des biens, droits et obligations de district sont transférés à la CA2M et ont imposé le retrait des communes qui la composent des syndicats intercommunaux préexistants pour les groupes de compétences obligatoires et optionnelles.

### **2.2.2. Le fonctionnement**

L'article 2 de l'arrêté préfectoral du 20 juillet 2001 a fixé la règle de répartition des sièges au sein du conseil de la communauté en précisant que la ville de Metz disposera d'une représentation qui ne pourra être inférieure à 40 % du nombre total des délégués.

La Communauté d'agglomération est ainsi administrée par un conseil comprenant 161 délégués des communes adhérentes et un bureau de 44 membres, comprenant un Président et 43 Vice-Présidents, au sein duquel chaque commune est obligatoirement représenté par au moins un élu.

Un règlement intérieur a été adopté par le Conseil du District le 10 septembre 2001 qui fixe les conditions de fonctionnement du Conseil, du Bureau, qui prévoit l'institution et le fonctionnement des commissions spécifiques (finances, administration générale et communication, transports et déplacements, urbanisme et aménagement de l'espace, environnement et cadre de vie, développement économique, ainsi que logement et habitat), et qui organise les commissions d'appel d'offres et de délégation de service public, tout en prévoyant la possibilité de sa modification.

### **2.2.3. La participation de la CA2M à diverses structures.**

#### **2.2.3.1. Le SIVOM de l'Agglomération Messine**

La CA2M a demandé le 22 octobre 2001 son adhésion au SIVOM pour la totalité du territoire de la future communauté d'agglomération, et le 26 novembre 2001 elle a approuvé les modifications, en date du 02 novembre 2001, des statuts du SIVOM et sa transformation en syndicat mixte, dénommé "Syndicat Mixte de l'Agglomération Messine". Ce dernier est administré par un comité dans lequel la CA2M dispose de 91 délégués et où chaque commune

associée (*c'est à dire les communes n'appartenant pas à la CA2M*) dispose de 2 délégués. Avec 91 délégués sur 105 la CA2M participe ainsi aux grandes orientations stratégiques du syndicat qui a pour objet le traitement des ordures ménagères, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Le syndicat a pour objectif d'exercer ces compétences conformément au plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, le service d'assainissement incluant notamment l'entretien des réseaux d'évacuation des eaux pluviales et la protection, la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ainsi que la lutte contre la pollution de l'air.

Cette adhésion est conforme aux dispositions du paragraphe IV de l'article L 5216.5 du code général des collectivités territoriales.

#### 2.2.3.2. La convention de mise à disposition des biens immeubles au bénéfice du Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Moselle

Par délibération du 18 décembre 2000, le Conseil a autorisé le Président à signer la convention relative à la mise à disposition des biens immeubles, affectés au service d'incendie et de secours du District, au bénéfice du SDIS de Moselle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Cette convention a établi la répartition des frais, d'approvisionnement en eau, en électricité, en gaz ainsi que ceux de la maintenance électrique et d'entretien, entre la collectivité et le SDIS. Sa durée est de 1 an mais elle est assortie d'une clause de tacite reconduction.

#### 2.2.3.3. La convention d'hébergement informatique

Pour ses applications informatiques le district de l'agglomération messine bénéficiait d'une convention d'hébergement informatique depuis le 9 septembre 1992, qui était devenue obsolète en raison de l'évolution des technologies informatiques. La ville de Metz a donc sollicité la signature d'une nouvelle convention et, par délibération du 26 novembre 2001, le district a accédé favorablement à la demande de la ville de Metz. Cette nouvelle convention mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 engage désormais la CA2M.

### **2.2.4. L'intérêt communautaire**

Si la notion d'intérêt communautaire a été introduite par la loi sur l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, elle est devenue avec la loi du 12 juillet 1999 la base de la construction intercommunale. En effet la définition de l'intérêt communautaire conduit à délimiter au sein d'une même compétence le partage entre ce qui relève des communes et ce qui est transféré à la communauté. En application des dispositions de l'article L5216-5. III du CGCT le conseil de la CA2M a défini, à ce jour et à la majorité des deux tiers, l'intérêt communautaire attaché à l'exercice de certaines compétences, à savoir le développement économique, la politique de la ville et l'équilibre social de l'habitat.

#### 2.2.4.1. En matière de développement économique

La délibération du 28 octobre 2002 et l'arrêté préfectoral du 28 mars 2003 en ont fixé les modalités. Ainsi sont fixés les critères pour les zones d'activité économique (ZAE) et les principes en matière de développement économique. Pour les Z.A.E, il a été décidé, s'agissant des zones existantes que les transferts seraient limités aux zones d'activité publiques inachevées et aux zones districales (*zac Belle Fontaine à Marly ; zone Metz Technopole à Metz*) et pour les zones futures, de cibler les interventions sur les pôles structurants présentant un intérêt stratégique pour le développement économique de l'agglomération (*soit tout projet d'une superficie supérieure à 10 ha et comprenant la création d'au moins 400 emplois*) tout en prévoyant que ces critères pourront être adaptés.

S'agissant des actions de développement économique, elles devront répondre aux principes visant à favoriser le dynamisme des entreprises implantées sur l'agglomération messine, contribuer à la création et à l'implantation d'entreprise sur l'agglomération et améliorer le rayonnement et l'attractivité du tissu économique de l'agglomération.

L'arrêté précité a détaillé les conditions financières de transfert des biens immobiliers.

#### 2.2.4.2. En matière de politique de la ville

L'intérêt communautaire a été défini par délibération du 24 février 2003, qui précise que «les démarches contractuelles, les dispositifs sectoriels et les territoires prioritaires de mise en œuvre de la politique de la ville (*contrat de ville, grand projet de ville, opération de renouvellement urbain, contrat local de sécurité....*) constituent le cadre privilégié d'exercice de la compétence ».

Cette définition repose sur des principes en application desquels est reconnu l'intérêt communautaire, à savoir, la participation au financement de la politique de la ville (*selon des critères précis*), la création d'un observatoire dynamique de l'emploi ainsi que l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et le partenariat avec le réseau d'accueil des jeunes.

#### 2.2.4.3. En matière d'équilibre social de l'habitat

La délibération du 24 février 2003 précise que « le logement aidé ou réglementé constitue, en référence au Programme Local de l'Habitat de la CA2M, la cible privilégiée d'exercice de la compétence en matière d'équilibre social de l'habitat ».

Cette définition repose sur des principes et une déclinaison de cinq axes prioritaires en application desquels sont notamment reconnues l'intérêt communautaire, à savoir la mise en place des outils de connaissance et de suivi du marché du logement de l'agglomération messine, les études générales ou thématiques diverses sur le logement social, la mise en place d'une Conférence Intercommunale du Logement (CIL), la garantie partielle ou totale d'emprunts pour le logement social d'intérêt communautaire et les structures d'hébergement d'urgence ou temporaire, la participation au surcoût foncier du logement social, les subventions...

La CA2M a approuvé le Programme Local de l'Habitat (PLH) le 16 décembre 2002. L'avis favorable du conseil départemental de l'habitat a été donné le 9 décembre 2002 après avoir notamment considéré que le PLH a étudié les besoins en logements des habitants actuels et futurs à travers la totalité de la chaîne du logement. Il a aussi pris en compte le caractère réaliste de l'objectif de réalisation, en terme de construction neuve de logements sociaux, fixé à 250 logements aidés dont 60 PLAI pour l'ensemble de l'agglomération au regard de la programmation des années antérieures et qui prend en compte les contraintes de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Il a également retenu que la « territorialisation » esquissée de l'objectif annuel sera affinée lors de l'élaboration de la convention post PLH.

L'élaboration de la convention d'application en liaison avec l'Etat et les partenaires financiers potentiels est en cours.

Ainsi, et malgré l'innovation de la loi, selon laquelle c'est le conseil d'agglomération qui décide de tout ou partie des compétences qu'il va exercer et non les communes adhérentes qui décident au sein de leur conseils municipaux des compétences qu'elles acceptent de transférer, la CA2M a opté pour l'exercice de missions spécifiques relevant de chaque compétence. La répartition des rôles est la conséquence directe de la définition de l'intérêt communautaire qui a été réalisé à l'aide de critères objectifs soit quantitatifs, soit physiques voire de nature financière et non pas par une liste « qui aurait nécessairement eu un caractère limitatif » (*cf circulaire NOR INT B 0100197C, DGCL, 5 juillet 2001*).

#### 2.2.4.4. La compétence facultative d'utilisation des sols

L'arrêté préfectoral du 20 juillet 2001, préparant la transformation en communauté d'agglomération, a confié au district l'instruction des autorisations relatives à l'acte de construire et aux divers modes d'utilisation du sol. Le 25 février 2002, la CA2M a autorisé son président à signer avec chacune des communes de la communauté d'agglomération une convention par laquelle celles-ci confient l'instruction de l'ensemble des autorisations et actes relatifs à l'occupation et l'utilisation du sol conformément à l'article R. 490.2 du code de l'urbanisme.

Les maires des communes conservent la responsabilité de la décision en suivant ou non le projet de décision du service instructeur de la CA2M qui assure le contrôle de la réalisation des opérations. Toutefois, la possibilité, pour les maires, de déléguer leur signature pour les documents de procédure, en application de l'article L.421-2-1.3° du code de l'urbanisme, a été généralement mise en œuvre sous réserve de quelques exceptions. Ainsi le maire de la ville de METZ ne délègue pas sa signature, exige la transmission du projet de décision 15 jours avant le terme du délai légal d'instruction et se charge du suivi du chantier, comme du contentieux de l'urbanisme (*la CA2M pourra apporter son aide sur demande*). Les maires des communes de MOULINS-LES-METZ, SAINT JULIEN LES METZ ne délèguent leur signature que partiellement et celui de MONTIGNY-LES-METZ conserve une partie des opérations.

A ce jour les conventions ont été signées, concrétisant ainsi une mutualisation des services au sein de la CA2M qui a été souhaitée par les communes adhérentes dès 2001.

## 2.2.5. Les ressources

### 2.2.5.1. la Taxe Professionnelle Unique (TPU)

Les communautés créées ou issues de la transformation d'un EPCI préexistant à compter de la date de publication de la loi du 12 juillet 1999 sont soumises de plein droit au régime de la TPU. Ainsi la taxe professionnelle unique est le régime fiscal de la communauté d'agglomération, alors que ses communes membres perçoivent les impôts ménages et foncier bâti.

La TPU concourt à une mutualisation de la ressource sur le territoire communautaire et l'unification du taux devrait réduire voire supprimer toute concurrence fiscale de proximité et favoriser aussi une globalisation des risques économiques sur un territoire plus étendu.

Le 24 juin 2002 la CA2M, donc avant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année N, a décidé les exonérations à la taxe professionnelle à compter de l'année 2003. Ces exonérations sont, au titre de l'article 1464 A du code général des impôts, de 100 % pour toutes les entreprises de spectacles vivants, de 33 % pour les établissements de spectacles cinématographiques et de 100 % pour les établissements de spectacles cinématographiques qui réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 5.000 entrées et bénéficient d'un classement « art et essai ». Au titre de l'article 1464 B, elles sont de deux ans pour les entreprises concernées et au titre de l'article 1465, de cinq ans pour les entreprises concernées.

Par délibération du 28 janvier 2002, en application de l'article 1609 nonies C, selon lequel le conseil de communauté peut, par une délibération adoptée à la majorité simple de ses membres, modifier la durée de réduction des écarts de taux, sans que cette durée puisse excéder douze ans, la CA2M a décidé de porter à douze ans, à compter de 2002, la durée de la période de réduction des écarts de taux de la taxe professionnelle. A terme, le taux de la taxe professionnelle sera identique sur l'ensemble du périmètre. Durant cette période, les différents taux constatés dans les communes en 2001 évolueront, soit à la hausse, soit à la baisse, pour atteindre le taux moyen pondéré de 15,63 %.

La mise en œuvre de ce régime de TPU a été conduite en collaboration avec les services de la préfecture ; les services fiscaux et ceux de la trésorerie générale. Le produit 2002 de la TPU a été de 53.464.447 € (*état 1259 TP*).

### 2.2.5.2. le transfert de charges

L'attribution de compensation prévue par l'article 1609 nonies C IV du code général des impôts a pour objectif la neutralité budgétaire des transferts de produits (TPU) et de charges au moment du basculement de ces flux entre l'EPCI et les communes membres. Elle est égale à la différence entre le montant de la TPU perçue par les communes l'année précédente et les charges transférées. Pour le premier terme, il a été tenu compte des rôles supplémentaires de TPU.

L'évaluation des charges transférées est prise en compte dans ce calcul et l'assemblée délibérante de l'EPCI n'intervient pas sur ce sujet. Ainsi, conformément à la réglementation, la CA2M a décidé, par délibération du 28 janvier 2002, la constitution de la commission d'évaluation des transferts de charges. La composition retenait, pour chaque conseil municipal un représentant, pour Woippy plus un, pour Montigny-lès-Metz plus deux et pour Metz plus quatre.

Le rapport définitif a été adopté en séance du 5 décembre 2002 par la commission locale d'évaluation des transferts de charges c'est-à-dire dans les délais prévus par la législation. Cette évaluation a concerné les transferts de charges relatifs aux compétences exclusives exercées par la CA2M depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, à savoir la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'entretien des réseaux d'évacuation des eaux pluviales, l'incendie – secours, l'urbanisme (instruction des autorisations) et les fourrières animales. En fonction des charges concernées la commission locale a retenu soit le coût réel des dépenses transférées dans les budgets de l'année précédente, soit la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant le transfert. Le rapport a été réalisé par un cabinet d'expertise et conseil auprès des collectivités locales.

En procédant ainsi, la détermination des coûts réels s'est avéré la plus objective possible.

Cette compensation constitue une dépense obligatoire que la CA2M a acquittée pour 2002 par paiement d'une compensation prévisionnelle sur la base des budgets 2001 soit 52.817.662 € et la perception de 92.242 €. La compensation définitive s'est trouvée régularisée respectivement à 54.927.800 € et 48.091 € sur les douzièmes de fin d'année.

En 2002 la ville de Metz a reçu une compensation de 44.172.254 € ; Woippy de 5.199.532 € ; Montigny-Lès-Metz de 1.550.766 € et Moulins-Lès-Metz de 1.103.728 €.

### 2.2.5.3. La dotation de solidarité

Conformément à l'article 85 VI de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) les communautés d'agglomération ont la possibilité d'instituer une Dotation de Solidarité Communautaire. La CA2M a, par délibération du 30 septembre 2002 prise à la majorité qualifiée des deux tiers, décidé d'instituer une DSC alimentée par une fraction du surplus annuel de taxe professionnelle (*y compris compensations fiscales*) constaté sur le territoire de la communauté d'agglomération.

Pour tenir compte de la montée en charge des compétences de la communauté, cette fraction sera dégressive et s'établira ainsi :

|           | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| Part CA2M | 30%  | 40%  | 50%  | 60%  | 70%  | 80%  |
| Part DSC  | 70%  | 60%  | 50%  | 40%  | 30%  | 20%  |

Les critères de répartition retenus ont été la population totale INSEE : 10%, l'écart relatif de potentiel fiscal 4 taxes par habitant par rapport au potentiel fiscal moyen de la strate de la commune : 35 %, le nombre de logements sociaux : 30%, la longueur de voirie communale : 15 % et la progression des bases de taxe professionnelle sur la commune : 10 %.

Une somme de 2.633.109 € a été répartie entre 28 communes en 2002 dont 1 496 247 € pour Metz et le même dispositif a été reconduit en 2003 pour les 35 communes adhérentes.

#### 2.2.5.4. Les déchets ménagers

Dans le cadre de sa nouvelle compétence optionnelle, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, relative à la collecte des déchets ménagers, la CA2M, dont la création est intervenue le 10 décembre n'a pas pu instituer une taxe d'enlèvement des ordures ménagères avant le 15 octobre 2001 applicable l'année suivante. Or les communes qui se sont dessaisies de la compétence ne pouvant plus ni instituer ni percevoir la TEOM un régime transitoire a été instauré pour permettre aux collectivités de se mettre en conformité avec la loi jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003. La CA2M a, par délibération du 28 janvier 2002, demandé aux communes ou syndicats antérieurement compétents de lever pour 2002 la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et fixé les modalités de reversement à son bénéfice dans le cadre de conventions.

Par délibération du 30 septembre 2002 a été instituée une TEOM à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 sur le territoire de l'agglomération et il a été décidé de ne pas accorder d'exonérations facultatives prévues à l'article 1521 III du CGI.

La mise en place de la nouvelle structure intercommunale s'effectue donc progressivement dans un souci manifeste de respect des procédures légales et des compétences respectives des communes membres et de l'EPCI.

### 3. LA SITUATION FINANCIÈRE

#### 3.1. Le rappel des observations formulées lors du dernier contrôle

S'agissant de l'évolution de la situation financière du District au cours des exercices 1990 à 1994, la Chambre, dans la lettre d'observations définitives, adressée le 13 février 1997 au Président du District de l'Agglomération Messine, constatait notamment que :

*"Au 31 décembre 1995, la situation financière du District était satisfaisante. La politique de prélèvement sur les collectivités adhérentes jusqu'en 1994 et les recettes fiscales à compter de 1995 ainsi que le bon rendement du versement transport lui ont permis de conduire une politique d'investissement en forte croissance dans le cadre d'un endettement modéré.*

*Pour l'avenir, la capacité du district à dégager un autofinancement net élevé devrait lui permettre d'assurer dans de bonnes conditions, le financement de ses engagements, notamment en matière d'infrastructures de voiries d'agglomération".*

### **3.2. Les documents d'analyse pour la période de 1995 à 2001**

La situation financière du District de l'Agglomération Messine a été analysée au travers des données issues des comptes administratifs et de gestion. Les tableaux retraçant les résultats et les ratios de l'analyse financières sont joints en annexe. Ils montrent l'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement, des dépenses et recettes d'investissement, de la dette, du fonds de roulement et du solde du compte au Trésor et de la capacité d'autofinancement.

Ces tableaux comportent également les informations relatives à l'exercice 2002 qui ne seront pas pris en compte pour l'analyse financière. En effet cet exercice retrace les conséquences de la création de la communauté d'agglomération qui se traduisent essentiellement par un afflux de ressources et le début de la montée en charge des dépenses. Cette évolution est trop importante pour permettre une comparaison avec les données financières de l'établissement public. (*Annexes n°1*)

### **3.3. Les postes significatifs**

L'évolution importante du compte 7342 - versement transport - au cours de l'exercice 1997 et celle du chapitre 012 - Dépenses de personnel - à compter de l'exercice 2000 a donné lieu à un examen spécifique.

#### **3.3.1. Le versement transport**

Le tableau suivant retrace l'évolution du versement transport et son poids relatif par rapport aux recettes réelles de fonctionnement de l'établissement public local.

|                                    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002                         | 01/96  |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------------|--------|
| Versement transport KF             | 69.938  | 70.000  | 61.728  | 74.514  | 73.254  | 78.584  | (13345 €)                    | 12,4 % |
| Recettes réelles de Fonctionnement | 184.135 | 189.891 | 182.957 | 200.510 | 194.915 | 206.311 | (119.148)<br><i>en euros</i> | 12 %   |
| VT/RRF                             | 0,38    | 0,37    | 0,34    | 0,37    | 0,38    | 0,38    |                              |        |

La baisse enregistrée en 1997 sur le compte 7342 - versement transport – est liée au fait que les produits du versement transport n'ont pas été portés à ce compte mais à celui des subventions d'investissement. En conséquence les résultats de cet exercice (corrigés dans le tableau précédent) doivent être analysés en tenant compte de cette erreur d'imputation. En effet une fois cette anomalie rectifiée, les produits de gestion apparaissent d'un niveau équivalent à ceux des exercices 1996 et 1998.

De même il n'y a pas lieu de prendre en compte l'augmentation de 70 MF (10,67 M€) enregistrée au cours du même exercice en subventions d'investissement. En outre la situation a été régularisée par une opération d'ordre de la section d'investissement vers la section de fonctionnement.

Le versement transport représentait en 1995 près de 40 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement avec un taux de versement transport fixé à 0,85% depuis la délibération du 19 mars 1984. Ce taux avait été arrêté antérieurement à 0,75 % par le Conseil de District du 13 janvier 1976.

Depuis la transformation du District en Communauté d'Agglomération (*arrêté préfectoral du 10 décembre 2001*) la CA2M qui s'est trouvée substituée de plein droit au District a, dans sa délibération du 25 mars 2002, maintenu le taux du versement transport à 0,85 % sur l'ensemble du nouveau Périmètre de Transports Urbains.

La progression du produit du versement transport a été sur la période identique à la variation des recettes de fonctionnement, soit 12 %. La recette de l'exercice 1998 s'est trouvée amputée de 7 millions de francs environ en raison de prélèvements effectués par l'URSSAF de la Moselle au titre d'une erreur de calcul de sa part sur un redevable (entreprise privée) depuis plusieurs années.

On peut ainsi constater d'une part que le versement transport représente sur la période examinée près de 40 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement, d'autre part que son augmentation régulière, voire importante en 2002, n'est pas liée à une variation du taux mais à un élargissement de l'assiette. En effet l'extension du périmètre de l'établissement à des communes fortement équipées en zones commerciales, artisanales ou industrielles a conduit à une augmentation globale du versement transport qui est acquitté par les entreprises de plus de 9 salariés, et ce d'autant plus que pour l'année 2000 cette recette provenait pour 76 % des entreprises privées.

De même le taux de couverture de l'ensemble des charges du service transport reste homogène et à un niveau élevé comme le récapitule le tableau ci-après sur le coût global de l'activité transport. Toutefois la baisse continue depuis 1999 atteste d'une couverture assurée désormais au tiers par d'autres ressources que des ressources dédiées à cette activité.

|                        | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001    | 2001/1996 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|-----------|
| Versement transport KF | 69.938 | 70.000 | 61.728 | 74.514 | 73.254 | 78.584  | 12,4 %    |
| Coût global            | 83.045 | 86.671 | 89.834 | 89.606 | 96.495 | 117.277 | 41 %      |
| Taux de couverture     | 84%    | 81%    | 69%    | 83%    | 76%    | 67%     |           |

### 3.3.2. les dépenses de personnel

La structure des effectifs du personnel a évolué comme le montre le tableau suivant :

|                     | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Emplois budgétaires | 21   | 21   | 23   | 23   | 187  | 211  |
| Pourvus             | 19   | 19   | 21   | 21   | 20   | 183  |
| Pompiers Emp. Budg. | 172  | 173  | 173  |      |      |      |
| pourvus             | 163  | 161  | 165  |      |      |      |

Il est ainsi relevé qu'au cours de l'exercice 2000 une diminution de près de 41 MF (6,25 M€) sur le poste des dépenses de personnel. Il s'agit de la conséquence du transfert de ces charges au budget du Service Départemental d'Incendie et de Secours. Cette charge est remplacée par une charge équivalente enregistrée sur le compte 6553 - service d'incendie. De même en 2002 l'augmentation des effectifs est liée à la création de la CA2M et l'augmentation du chapitre 012 de plus de 400 % en est la conséquence.

### **3.4. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement**

#### **3.4.1. L'excédent brut de fonctionnement**

Il a varié de 37,3 MF (5,69 M€) à 51,1 MF (7,79 M€) au cours de la période examinée, soit une progression globale de 12,1 %.

Ce résultat a été obtenu essentiellement par l'augmentation des recettes du versement transport de plus de 12 %, de 69,9 MF (10,66 M€) en 1996 elles atteignent 78,6 MF (11,98 M€) en 2001, l'augmentation des recettes directes qui, bien que plus modérées, + 5,22 %, ont progressé de 78,5 MF (11,97 M€) à 82,6 MF (12,59 M€), la hausse de la Dotation Globale de Décentralisation qui est passée de 0,4 MF (0,06 M€) en 1996 à 13,6 MF (2,07 M€) en 2001 et de la diminution de la Dotation Globale de Fonctionnement qui, au cours de la même période, a été portée de 12 MF (1,83 M€) à 6,6 MF (1,01 M€).

Tout au long de cette période, il apparaît que le District a su se garantir des ressources stables. En effet les contributions directes, le versement transport, les autres impôts et les produits et services du domaine ont représenté 82,13 % du total des produits de gestion.

Si les informations de l'exercice 2002 ne sont pas pris en compte dans l'analyse en raison du changement de structure de l'organisme il convient de relever que les résultats de l'exécution du budget 2002 conduisent à constater un résultat cumulé de 2.167.018,12 € (résultat de clôture 12.024.297,98 – restes à réaliser 10.355.457,37 €). Les montants les plus significatifs en matière de recettes sont le produit fiscal : 53.329.286 €, les allocations compensatrices de taxe professionnelle : 20.291.533 €, le versement transport : 13.764.896 € et la dotation globale de fonctionnement : 7.347.023 €.

#### **3.4.2. la capacité d'autofinancement disponible**

Après amortissement de la dette, elle a évolué de 17 MF (2,59 M€) au cours des exercices 1996 à 2000, pour atteindre 38,9 MF (5,93 M€) au 31 décembre 2001.

Ce résultat ressort de l'effet conjugué d'une augmentation des produits de gestion de 12,1 %, d'une progression moitié moindre des charges de gestion de 5,7 % et de la diminution de 27,1 % du montant de l'amortissement de la dette.

Comme au cours de la période ayant fait l'objet du contrôle précédent, la capacité d'autofinancement du District reste entière et semble être stabilisée en raison de la nature même de ses produits de gestion, d'une maîtrise de ses charges de gestion et d'un recours limité à l'emprunt.

### **3.5. L'évolution de la dette**

A la clôture de l'exercice 1995, le District avait un capital restant dû de 80,20 MF (12,23 M€) pour une annuité de 13,2 MF (2,01 M€).

Au cours de la période examinée, les dépenses réelles d'investissement, hors remboursement des emprunts, ont atteint 167,4 MF (25,52 M€) soit un investissement moyen annuel de 27,9 MF (4,25 M€). Il est aussi à noter qu'en 2000, le district a procédé au remboursement anticipé d'un emprunt dont le solde du capital était de 2,6 MF (0,40 M€). Deux emprunts nouveaux ont été conclus au cours de ces exercices, le premier pour un montant de 20 MF en 1996 et le second pour un montant 11,4 MF en 1998.

Pour réaliser ses investissements, le district, qui disposait de la capacité de dégager un autofinancement important au cours de cette même période, n'a eu recours à l'emprunt que deux fois pour des sommes ne représentant que 18,7 % des réalisations des investissements

## **4. LA POLITIQUE DES TRANSPORTS EN COMMUN**

### **4.1. le cadre du contrôle**

Le précédent contrôle avait abordé le thème des transports collectifs urbains et abouti aux principaux constats ci-après :

- « seule une programmation technique et financière donnera une portée véritablement opérationnelle à toutes ces études engagées depuis plusieurs années. Bien entendu, cette nouvelle phase est la plus délicate, en raison des conséquences très lourdes en termes d'organisation des transports individuels et collectifs ;
- l'effort important qui était fait en matière d'acquisition de bus tendant à faire passer l'âge moyen du parc de 9,45 ans en 1991 à 8,47 ans en 1995. La mise en œuvre de cette politique était contestable au regard des acomptes versés au fournisseur à la commande d'un montant représentant 80 ou 50 % du montant selon le cas. Le district réalisait ainsi une opération de banque sans en avoir la compétence ;
- le retard apporté aux aménagements de voirie n'a pas contribué à améliorer la vitesse commerciale du réseau messin puisque qu'elle est passée de 14,88 en 1991 à 14,52 en 1996, c'est à dire au 36ème rang sur 46 réseaux ;
- le confort des transports devait se trouver amélioré grâce aux investissements liés au système d'aide à l'exploitation qui contribue au meilleur respect des horaires annoncés et de la ponctualité, à une information permanente des voyageurs ... ;
- le niveau de tarification visait à maintenir voire améliorer les recettes de trafic en agissant sur la gamme des titres proposée tout en soulignant que les tarifs messins étaient parmi les plus bas des agglomérations comparables. L'impact de cette politique tarifaire relevait un dispositif complexe satisfaisant ni pour la société ni pour le district dans la mesure où il laissait une part trop grande au hasard au détriment d'une démarche économique cohérente, dispositif qui devait être modifié dans le cadre du nouveau contrat ».

## **4.2. Le cadre législatif**

C'est dans le prolongement des lois de décentralisation que la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 a précisé les compétences et les principes fondamentaux de l'organisation générale des déplacements en donnant la priorité au développement des transports collectifs. Les autorités organisatrices (*départements, communes, groupements...*) sont responsables de l'organisation de cette mission de service public en fixant les orientations de cette politique (*consistance de l'offre, tarifs, mode d'exploitation...*) dans la limite de leur compétence territoriale (P.T.U) et sont invitées à élaborer un Plan de Déplacements Urbains destiné à rationaliser l'usage des différents moyens de transports.

Les politiques publiques des transports se trouvent totalement décentralisées et seuls les tarifs font l'objet d'un encadrement par l'Etat sous certaines conditions. Depuis 1982, diverses lois sont intervenues depuis en matière de développement territorial et elles ont modifié les articulations entre les politiques de déplacements et les politiques urbaines: La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a rendu le PDU obligatoire; prévu une enquête publique et une évaluation après 5 ans; la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire vise à la limitation des risques environnementaux; la loi du 12 juillet 1999 a pour objet le renforcement et la simplification intercommunale et la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renforcement urbain prévoit que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) remplace le schéma directeur d'aménagement (SDA) et instaure une coopération entre les autorités organisatrices des transports urbains.

D'autres dispositions légales ont rendu le dispositif plus complexe, qu'il s'agisse de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (*objectifs en matière de cohésion sociale*) comme de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995.

Le Plan de Déplacements Urbains, approuvé par le district de l'agglomération messine le 05 septembre 2000, doit être concilié avec les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (n°2000-1208) modifiant la loi d'orientation des transports intérieurs, qui devront être satisfaites d'ici la mi décembre 2003 (art. 28.2 de la Loti). Ce plan doit également prendre en compte les conséquences de la transformation du District de l'Agglomération Messine en Communauté d'Agglomération de Metz Métropole le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

A la date de son approbation, avec quelques retards par rapport à la réglementation, le PDU était déjà dans une phase prévisible de révision et d'extension. Les conséquences immédiates en ont été, d'une part, une remise en cause de son programme prévisionnel de réalisation et d'autre part un ajournement sine die de l'évaluation prévue au terme d'une période de cinq ans.

Ces conséquences sont d'autant plus importantes que la CA2M ne dispose pas d'outils spécifiques relatifs à une politique des transports en commun en dehors du PDU.

### **4.3. Les incidences de la création de la communauté d'agglomération**

La création de la Communauté d'agglomération s'est accompagnée de l'augmentation du nombre de communes membres (de 10 à 35 collectivités) et de la population concernée (de 180.963 h à 219.718 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2003).

#### **a) pour le périmètre des transports urbains (PTU)**

Le périmètre des transports urbains était limité au seul territoire du district qui regroupait dix communes. En l'absence de PDU, le précédent contrôle avait relevé une situation singulière au regard de trois communes (*PLAPPEVILLE, SCY-CHAZELLES, ROZERIEULLES*) qui, bien que n'appartenant pas au district, étaient desservies par le réseau de transports urbains. Cette particularité a disparu après l'adhésion des collectivités à la communauté d'agglomération.

La transformation du District en communauté d'agglomération a conduit cette dernière à exercer de plein droit la compétence relative à « l'organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs... » (art. L. 5316-5. I-1° CGCT). Cette compétence automatique en matière de transports urbains a emporté modification du périmètre de transports urbains puisque le PDU couvre le P.T.U. Ainsi et conformément aux dispositions de l'article 28-2-2 de la loi LOTI, l'arrêté préfectoral du 10 décembre 2001 a précisé dans son article 2 que « le présent arrêté vaut établissement d'un périmètre de transport urbain ». L'arrêté de création d'une communauté d'agglomération vaut établissement d'un PTU qui, au cas d'espèce, s'est trouvé étendu de 10 à 28 communes, dans un premier temps.

La desserte de 16 de ces 18 communes nouvelles, incluses dans le périmètre des transports urbains, a été assurée, à partir du 25 février 2002, par la prolongation de la ligne 3 et de quelques services de la ligne U pour la desserte respective des communes de Woippy et d'Ars-Laquenexy, la création de 10 lignes « navettes » rejoignant les lignes principales du réseau pour la desserte des communes de : Amanvillers, Lorry-lès-Metz, Saulny, Woippy, Chieulles, Noisseville, Nouilly, Augny, Vaux, Lessy, Jussy, Sainte-Ruffine, Scy-Chazelles et la prolongation de la navette desservant Cuvry pour la desserte de Coin-lès-Cuvry, Coin-sur-Seille. Seule la commune de Plappeville qui était déjà desservie et la commune de Mey, pour le futur lotissement en cours d'étude, n'ont pas été concernées par la mise en œuvre de ces nouvelles dessertes.

Ces extensions du réseau de transports ont été confiées par avenants à la délégation de service public à la SAEM-TCRM à l'exception des dessertes de Coin-lès-Cuvry et de Coin-sur-Seille confiées aux Courriers Mosellans dans le cadre de la prolongation de la navette de Cuvry.

En outre depuis le 2 janvier 2003 la communauté d'agglomération a accueilli sept nouvelles communes : Châtel-St-Germain, Gravelotte, Pouilly, Pournoy-la-Chétive, Rozérieulles, Vany et Vernéville, conformément à la délibération du 16 décembre 2002. L'arrêté préfectoral du 9 décembre 2002 en a tiré les conséquences en constatant l'extension du Périmètre des Transports Urbains.

Ces nouvelles adhésions se sont inscrites dans une procédure qui a débuté en avril 2002 (délibérations de demande d'adhésion des communes) et par la délibération du **Conseil de Communauté** d'acceptation de ces adhésions (délibération du 28 mai 2002). La communauté d'agglomération a ainsi, dans un deuxième temps, regroupé 35 collectivités.

Pour ces nouvelles extensions du réseau, la CA2M, par délibération du 16 décembre 2002, a également confié la mise en exploitation de ces dessertes à la SAEM-TCRM pour un coût estimé à 191.000 € pour l'année 2003. Ces dessertes sont assurées pour Gravelotte et Verneville par une navette en rabattement sur la ligne 5 (arrêt Jussy-Sainte Ruffine), pour Pouilly, par une navette en rabattement sur la ligne 5/25 (arrêt Saint-Roch), pour Pournoy -la - Chétive, par une navette desservant Cuvry, Coin-lès-Cuvry et Coin-sur-Seille, pour Châtel-Saint-Germain par une: prolongation de quelques services de la ligne 5, pour Rozérieulles par une navette en rabattement sur la ligne 5 (arrêt Maison-Neuve) et pour Vany, par une prolongation de la navette 108.

Ces extensions de dessertes pour les transports urbains s'est fait en complémentarité avec le département pour le réseau Transports interurbains de la Moselle (TIM). Ces nouvelles dessertes sont, de fait, intervenues en dehors des actions prévues au PDU approuvé en septembre 2000 afin de répondre immédiatement aux nouvelles exigences de l'extension du périmètre du réseau des transports urbains.

Désormais le PTU est strictement limité au territoire de la communauté d'agglomération. L'autorité organisatrice a précisé, en cours d'instruction, que les travaux d'actualisation et de révision du PDU seront menés au cours de l'année 2003, qu'ils intégreront l'extension du PTU et prendront en compte les obligations de la loi SRU.

#### **b) – pour le plan de déplacements urbains (PDU)**

Le Plan de Déplacements Urbains (PDU) prévu par l'article 28 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a été arrêté au stade de projet le 14 décembre 1998 et approuvé le 05 septembre 2000 par le district de l'agglomération de Metz.

La démarche du PDU introduite par la loi LOTI de 1982 a été précisée par la loi sur l'air du 30 décembre 1996 qui a rendu obligatoire le PDU pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants. En outre il devait être élaboré avant le 30 décembre 1998 et approuvé avant le 31 décembre 1999, délais qui ont été prolongés au 30 juin 2000 par l'article 46 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (n°99-533 du 25 juin 1999).

Le PDU du District de l'agglomération messine a été adopté avec un léger retard sans toutefois qu'intervienne le préfet comme le prévoyait la réglementation. Il est vrai que les services de l'Etat étaient associés à la démarche et avaient connaissance de l'état d'avancement de la procédure d'adoption. Au demeurant, si la loi sur l'air du 30 septembre 1996 prévoyait la substitution automatique du préfet en l'absence d'approbation du PDU dans le délai de trois ans, l'article 100 de la loi SRU prévoit désormais une simple possibilité pour le préfet, ce qui laisse désormais entier son pouvoir d'appréciation.

Les quelques difficultés d'adoption du PDU de l'agglomération messine doivent être relativisées. En effet, si la loi sur l'air disposait que l'élaboration des PDU était obligatoire pour les PTU inclus dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, au plan national, ces élaborations ont connu beaucoup de retard, comme le montre une étude réalisée par le Certu et le Gart, selon laquelle, à la fin du mois de juin 2002, seulement 68 % des PDU avaient été finalisés. A cette date sur 72 PDU obligatoires 43 seulement avaient été approuvés et 6 projets arrêtés. Par ailleurs cette étude constatait que les premiers PDU conformes aux dispositions de la « loi SRU » avaient été approuvés pour les villes d'Angoulême, de Brest, de Douai et de Valence.

Le PDU arrêté en septembre 2000 a pris en compte comme périmètre d'approbation celui du PTU districale. Toutefois la réflexion a porté sur le territoire du bassin de vie au sens de l'INSEE qui regroupait initialement 18 communes, soit donc un territoire plus vaste que celui du District. Toutefois les actions concrètes inscrites au PDU sont limitées au seul territoire districale.

La loi SRU (art. 103) retient que le PDU doit être mis en conformité avec les dispositions législatives au plus tard le 14 décembre 2003. A défaut de quoi, le préfet pourra procéder lui-même à une telle mise en conformité. Les dispositions de l'article 28-2-2 de la loi LOTI prévoyait qu'« *en cas de modification d'un périmètre de transports urbains concernés par l'obligation d'élaboration d'un plan de déplacements urbains prévue à l'article 28, l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains est tenue d'élaborer un plan de déplacements urbains dans un délai de trois ans à compter de cette modification. A défaut le représentant de l'Etat dans le département peut engager ou poursuivre les procédures nécessaires à cette élaboration dans les conditions prévues à l'article 28-2* ».

Or, au cas d'espèce, la dernière modification intervenue du PTU datant du 16 décembre 2002, la CA2M devait donc, à ce titre, adopter un nouveau PDU avant le 16 décembre 2005. Ce délai a été récemment prolongé par l'article 38 de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », jusqu'au 3 juillet 2006.

Des informations recueillies auprès de l'autorité organisatrice il ressort que les travaux d'actualisation viennent seulement d'être mis en œuvre. En effet, au cours d'une réunion du 13 mai 2003, la sous commission « PDU » de la CA2M a procédé à la création d'un comité de pilotage et d'un comité technique. Le premier comité associe les membres de la CA2M, de l'Etat, de la Région et du département et le comité technique regroupe les services techniques de la CA2M, de la SAEM-TCRM et de l'AGURAM. Ce comité suivra les études techniques qui seront validées par le comité de pilotage. Ces travaux devraient permettre l'établissement d'un projet de plan à la fin 2004. A l'issue de l'enquête publique qui suivra, le nouveau PDU devrait être adopté fin 2005. Les comités mis en place pour conduire la révision du PDU semblent conformes aux dispositions de la loi SRU (art. 110) qui précise que les régions, les départements, comme les services de l'Etat, sont associés à l'élaboration du PDU au titre de leurs compétences en matière de transport et de voirie.

Il n'en demeure pas moins que le PDU, arrêté le 5 septembre 2000, devrait être mis en œuvre conformément aux dispositions de l'article 28-2-2 qui précisent qu' « *en cas d'extension d'un périmètre de transports urbains le plan de déplacements urbains approuvé continue de produire ses effets sur le périmètre antérieur* ».

Or la réalisation du programme contenu dans le PDU n'a pas été poursuivie pour ce qui concerne les transports collectifs et les aménagements induits au-delà des prévisions de l'année 2000. Cette abstention dispense également l'établissement d'effectuer l'évaluation prévue par la loi LOTI au terme de la période de cinq ans.

En effet, s'agissant des investissements en matière de transports collectifs prévus par le PDU, les services de l'autorité organisatrice considèrent que « *l'évolution du District de l'agglomération messine en Communauté d'Agglomération avec l'adhésion de 18 communes puis 7 communes a entraîné la suspension des projets d'aménagement liés aux transports collectifs (extension du périmètre de transports urbains en 2002 et 2003 avec création de nouvelles dessertes)*. Désormais la gestion du PDU doit porter sur le développement et l'aménagement d'urbanisme de 35 communes.

Une telle interprétation ne semble pas cohérente avec la loi SRU (*art. 94*) qui rend plus prescriptive la mise en œuvre des PDU.

Quoiqu'il en soit, et au delà de la régularité juridique d'une telle suspension, l'abstention de l'autorité organisatrice retarde l'amélioration du réseau des transports urbains de la région messine. Cette stratégie d'attente n'est pas sans conséquence sur son attractivité. Il est certain au demeurant que la révision du PDU ne remettra pas en cause toute la logique qui a présidé à l'élaboration du document approuvé en 2000, notamment en ce qui concerne le « cœur du projet ».

#### **4.4. L'élaboration et l'adoption du PDU**

##### **4.4.1. Le personnel**

Le service, qui avait en charge les questions du service transport et des pompiers (installations et matériels) jusqu'en 2000 ainsi que l'ensemble du service technique du patrimoine, ne comprenait qu'un effectif de 3 personnes : un ingénieur, un technicien et une secrétaire.

En 2002 la cellule assurant le service Transport et la gestion technique générale se composait d'un ingénieur ; de deux techniciens : un pour les marchés, un pour le PDU et les déplacements et de deux secrétaires. Cette structure, aux moyens relativement modestes, ne semblait pas totalement adaptée à l'importance de sa mission. Cette faiblesse peut expliquer les conditions de travail mises en œuvre et le recours à des contributions spécialisées extérieures.

#### 4.4.2. Les études

L'élaboration du PDU a nécessité la réalisation de nombreuses études effectuées par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Messine (AGURAM) à qui a été confiée, en outre, une mission d'assistance technique permanente (transports, voirie, aménagement, environnement).

L'AGURAM est une association régie par la loi locale du 19 avril 1908 qui regroupe les communes de l'agglomération messine adhérentes, la CA2M et les administrations de l'Etat concernées et dont l'objet est « *la réalisation et le suivi de missions et de programme d'études permettant la définition, la coordination, la faisabilité, la gestion et la promotion des projets de développement économique, urbain et social de ses membres dans les domaines de l'urbanisme, de la planification, de l'habitat, du logement, du génie urbain, des transports, du paysage, de l'environnement, du tourisme des loisirs et du sport, de la formation, de la culture ainsi que dans les domaines sanitaires et sociaux* ». (extrait des statuts de l'Aguram du 6 juillet 1974, modifiés le 19 avril 2002).

Parmi les études spécifiques réalisées, on peut relever, en 1997, une étude PDU « modélisation multimodale des déplacements », en 1999, les études PDU ci-après : « études complémentaires en application de la loi sur l'air ; classement des voies bruyantes ; appel à projet « transports en commun et intégration urbaine », en 2000, une étude « mise en œuvre de la complémentarité des réseaux transports en commun ; élaboration du plan local de l'habitat » et en 2001, l'achèvement de l'étude sur la complémentarité des réseaux transports collectifs et une étude sur la faisabilité de l'élargissement du Moyen-Pont (étude CETOBA).

Le coût financier de ces études, à partir des comptes sur chiffres de l'établissement, a été en 1997 de 120 600 F (18 385,35 €), en 1998 : 364 360 F (55 546,32 €), en 1999 : 453 000 F (69 059,40 €), en 2000 : 507 640 F (77 389,22 €) et en 2001 : 139 900 F (21 327,62 €), soit au total 1 706 100 F (260 093 €).

L'assistance technique assurée, pour le district puis pour la Communauté d'agglomération, en matière de transport, a porté notamment en 1999 sur la billettique ; le quartier de l'Amphithéâtre – avenue de la Seille (problématique des circulations afférentes audit projet, du tracé de l'axe lourd, desserte des transports collectifs du quartier) ; le suivi des lignes 5/25, le couloir Jean Burger ; l'alternat pont de Thionville, en 2000 sur les infrastructures et les déplacements, en 2001, sur le suivi des études, les comités techniques et les comités de pilotage du PDU ; la réalisation d'une étude préalable pour la simplification de la tarification des transports collectifs et la participation au groupe de travail ; l'assistance technique à la CA2M pour la desserte des nouvelles communes et en 2002 sur l'aménagement urbain, les déplacements, les transports et les infrastructures, l'environnement et les dessertes dans les 7 nouvelles communes adhérentes.

Cette mission d'assistance technique donne lieu à des subventions versées par le district puis la communauté d'agglomération à savoir pour 1999 : 730.560 F ; - 2000 : 849.500 F ; 2001 : 849.500 F ; 2002 : 200.000 €.

Pour 2003 cette mission a fait l'objet d'une convention de partenariat avec l'association pour un montant total de 1.335.000 € qui sera acquitté par versements mensuels égaux sur appel de fonds établis par l'AGURAM. Toutefois un abattement pourra intervenir si le programme s'avère insuffisamment ou non réalisé. Ce dispositif de subventionnement ressort de la Charte conclue le 14 décembre 2001 entre d'une part le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, d'autre part la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

L'augmentation importante de la subvention est liée à l'extension des compétences dues à la transformation du district en communauté d'agglomération et corrélativement des domaines pour lesquels l'Aguram est sollicitée, mais également au fait que le programme contient des études spécifiques.

#### **4.4.3. La procédure**

Le PDU a été approuvé le 5 septembre 2000, au terme d'une procédure engagée en 1992 et qui s'est déroulée en trois phases. De 1992 à 1996, des travaux ont été conduits avec les services de l'Etat (DRE et Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement de l'Est). Ils ont abouti à la constitution d'un groupe de travail technique qui a mis en place un outil d'analyse (modélisation multimodale des déplacements) et à la définition d'une grille d'évaluation des projets d'infrastructures au regard des objectifs. A l'automne 1998, une concertation a été conduite avec les partenaires institutionnels et économiques présents dans l'agglomération. Les services de l'Etat ont ainsi pu présenter leurs remarques sur le projet de PDU au cours des réunions des 29 septembre, 12 octobre, 26 octobre et 12 novembre 1998 avec le District.

Le projet a été présenté par ailleurs le 3 novembre 1998 au Conseil régional – direction « infrastructure, transport et logistique ». La démarche du PDU a été expliquée, notamment le volet « intermodalité ». Le 26 octobre 1998, elle a été également présentée au Conseil général de la Moselle –services techniques – ainsi qu'à un représentant de l'association des transporteurs interurbains de Moselle. Ces partenaires institutionnels ont été associés dans le cadre d'une méthode de travail commune. Dans le même temps, un groupe de pilotage a présenté le projet de PDU à la commission « transport » du District au cours de cinq réunions du 8 septembre au 1<sup>er</sup> décembre 1998. Les communes ont été ainsi associées à la démarche d'élaboration du PDU puisqu'elles disposaient toutes d'au moins un élu au sein de la commission.

Les partenaires économiques ont été également associés au cours de réunions où ils ont pu présenter leurs observations, qu'il s'agisse de la Chambre professionnelle des transports routiers de la Moselle, de l'association des utilisateurs de transport fret, de la C.C.I, de la chambre d'agriculture, de l'union patronale de l'industrie en Moselle et de la fédération des commerçants de Metz.

En 1999, des phases de concertation et de communication se sont poursuivies et au terme de cette période d'élaboration, le projet de PDU a été présenté et arrêté par le District de l'Agglomération Messine le 14 décembre 1998 avant d'être transmis pour avis aux collectivités territoriales concernées (Conseil régional, Conseil général, communes du district), et au représentant de l'Etat conformément à la loi.

Par ailleurs la concertation s'est poursuivie avec les partenaires du District déjà consultés en 1998 et a été étendue aux associations d'usagers et au « grand public » dans les conditions suivantes :

- Etat (préfecture et DRE) : 4 réunions les 1<sup>er</sup> février, 15 mars, 14 juin et 30 août 1999. Les remarques formulées ont été réunies dans un rapport.
- Conseil régional et Conseil général : présentation pour avis et constitution d'un groupe de travail « intermodalité » les associant selon les thèmes avec la SNCF, les exploitants des réseaux urbains et interurbains, la ville de Metz : 17 mars, 7 juin, 22 novembre et 22 décembre 1999.
- Communes : présentation en 1999 du dossier par l'AGURAM auprès des conseils municipaux ou de commissions ad hoc : Montigny-lès-Metz 17 mars et 14 avril ; Moulins-lès-Metz 11 mai ; Longeville-lès-Metz 25 mai ; Ban-Saint-Martin 15 juin ; Vantoux 28 juin ; Metz 8 juillet et 3 décembre. En outre une présentation à la demande de l'Etat de l'analyse du diagnostic et des mesures envisagées sur chaque collectivités du District a été adressée au cours de l'été 1999 afin de recueillir les remarques éventuelles.
- Associations : la concertation s'est déroulées avec la fédération des commerçants les 3 mars, 5 juillet, 3 et 30 août 1999 ; les associations d'usagers (Metz à vélo, Cyclo club de Metz, les droits des piétons pour une cité humaine) le 29 novembre 1999 pour expliquer la démarche du PDU et recueillir leurs remarques.
- Grand Public : une exposition du projet PDU s'est tenue du 27 au 29 janvier 1999 au Palais des congrès de Metz ; 4 publi-rédactionnels ont été diffusés dans le Républicain Lorrain ; une plaquette de 16 pages a été publiée à 5.000 exemplaires ; l'AGURAM a organisé 3 conférences sur le thème de la mobilité au cours du premier semestre 1999 ; la ville de Metz a organisé 5 réunions publiques avec exposition, exposé, débat et projection d'un film sur la simulation de l'intégration du « système intermédiaire » dans l'agglomération messine dans les quartiers de : Borny le 26 octobre, Devant-les-Ponts le 2 novembre, Sablon le 29 novembre, Hôtel de ville le 30 novembre et Planières le 10 décembre 1999.

Ainsi et en ce qui concerne la forme générale, l'élaboration du PDU semble avoir été conduite conformément à la lettre du dispositif législatif et réglementaire en vigueur.

#### **4.4.4. L'enquête publique**

##### 4.4.4.1. Les conditions de mise en œuvre de l'enquête publique.

Dans un courrier du 23 avril 1999, le représentant de l'Etat a fait connaître au président du District son avis sur le projet de Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Messine. Cet avis insistait principalement, au regard de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, sur trois sujets. Il insistait pour que le plan de déplacements urbains aborde le fonctionnement des autres centres-villes de la périphérie (Montigny-lès-Metz ; Moulins-lès-Metz ; Marly et Saint-Julien-lès-Metz), sans atteindre le niveau détaillé du « Cœur du Projet ». Il soulignait la nécessaire coordination entre le Centre d'Ingénierie et de Gestion du Trafic de la Direction Départementale de l'Équipement et le système de gestion du trafic urbain. Enfin, il évoquait que le volet financier du PDU devrait faire apparaître le coût individualisé des opérations, ainsi que l'hypothèse des clefs de répartition pour le financement de ce plan, notamment en ce qui concerne le fonctionnement de l'axe lourd des transports en commun.

Au regard du porter à connaissance du 24 juillet 1998, cet avis insistait pour que la maîtrise de l'urbanisme soit affirmée en indiquant que les propositions du PDU « doivent être prises en compte » dans les documents d'urbanisme (face à la forte demande de nouvelles infrastructures routières). Il lui semblait nécessaire que l'accidentologie soit mieux analysée (diagnostic et propositions d'aménagement des circuits piétons et pistes cyclables), que les améliorations attendues des nuisances sonores soient précisées et que des actions d'information et de concertation avec l'ensemble du public concerné soient organisées.

Le représentant de l'Etat prenait enfin note « que le Plan de Déplacements Urbains sera modifié et complété pour tenir compte des observations qui précèdent, et que le projet ainsi revu sera soumis au Conseil de District en vue d'une nouvelle délibération ».

C'est dans ces conditions qu'il a été procédé à l'enquête publique qui devait précéder l'adoption du PDU. Remarque étant faite que la loi SRU (art. 99) dispose que l'ouverture et l'organisation de l'enquête publique préalable à l'approbation du PDU ne relève plus du représentant de l'Etat mais de l'autorité organisatrice des transports urbains, maître d'ouvrage.

#### 4.4.4.2. Le déroulement de l'enquête

Avant d'être approuvé par l'assemblée délibérante le projet de PDU, auquel ont été annexés les avis des personnes publiques consultées, devait être soumis à enquête publique dans les conditions de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques. L'enquête publique relative au Plan des Déplacements Urbains de l'Agglomération Messine a été conduite du 9 mai au 9 juin 2000 conformément à la décision du président du tribunal administratif de Strasbourg du 30 mars 2000 désignant la commission d'enquête et à l'arrêté préfectoral n° 2000-AG/2-102 du 13 avril 2000 l'ordonnant.

Le PDU n'ayant pas fait l'objet d'une nouvelle délibération prenant en compte les différents avis émis, le dossier d'enquête publique comportait une note de présentation du projet de PDU tel qu'il avait été arrêté par le Conseil de District le 14 décembre 1998, les avis émis par le Préfet de la Moselle, la Région Lorraine, le Département de la Moselle et les communes membres du District.

Outre les observations du préfet déjà mentionnées, il ressortait de ces avis que la Région souscrivait à l'objectif de hiérarchisation du réseau et de la séparation des trafics autour de voies dédiées tout en soulignant la cohérence du dispositif global et en observant que « la répartition des maîtrises d'ouvrage et la programmation des opérations devront être examinées et précisées » (11 juin 1999). S'agissant des transports collectifs il était rappelé que les réunions de travail entre les services des deux collectivités avaient notamment retenu en vue de leur concrétisation future un système d'information multimodale, de nouvelles tarifications combinées en veillant à la compatibilité technique des différents systèmes de billetterie/monétique utilisés ou prévus en Lorraine (billets de transports uniques intégrés).

L'avis du Conseil général était favorable au PDU « à l'exception du plan de financement qui devra être examiné au moment de la finalisation du Dossier de Voirie d'Agglomération et de la répartition des maîtrises d'ouvrage ». L'avis des dix communes membres était également favorable et seule la commune de Cuvry s'opposait à la mise en 2x2 voies de la rocade sud de Metz (délibérations des 29 novembre 1996 ; 16 mai 1997 ; 4 septembre 1998).

Le projet de PDU emportait donc une adhésion générale de principe sous la réserve des modifications à lui apporter. Toutefois, le représentant de l'Etat, la Région et le Département soulignait l'importance de la programmation des travaux et de l'achèvement des prévisions des financements à mettre en œuvre par les différents maîtres d'ouvrage.

En effet le PDU comportait une 3<sup>ème</sup> partie « phasage et financement » qui se déclinait sur la période 2000 à 2010 en une esquisse de programmation et en une approche financière districale.

Cette démarche globale se limitait aux indications suivantes :

|  |                        |  |              |
|--|------------------------|--|--------------|
| <b>DEPENSES</b>                            | <b>842MF (128 M€)</b>  | <b>RECETTES</b>  | <b>842MF</b> |
| <b>Projets viaires</b>                     | <b>254MF (39 M€)</b>   | <b>Subvention Etat</b><br>25% du montant HT des<br>T.C | <b>96MF</b>  |
| Rocade sud                                 | 44MF (6,7 M€)          |  |              |
| Avenue de la Seille                        | 210MF (32 M€)          | <b>Emprunt</b><br>60% des investissements              | <b>433MF</b> |
| <b>Transports collectifs</b>               | <b>588MF (89,6 M€)</b> | Hors subvention  |              |
| Surcoût d'exploitation                     | 8MF (1,2 M€)           |  |              |
| Investissement total                       | 580MF (89,6 M€)        | <b>Fonds propre</b>                                    | <b>313MF</b> |
| Dont – Investissements<br>subventionnables | 460MF (70 M€)          | Les modalités précises de<br>financement seront        |              |
| -Inv. Non subvent.                         | 120MF (18,3 M€)        | arrêtées ultérieurement                                |              |

Le rapport de la commission d'enquête du 28 juillet 2000 comprenait, en l'absence d'une nouvelle délibération sur le projet de PDU donnant suite aux avis recueillis, le mémoire en réponse du président du district de l'agglomération messine. Ce long document traitait de l'ambition du PDU, de l'articulation du PDU avec les autres documents de planification, de la place faite à l'automobile, du champ d'action du PDU et des limites qu'introduisait son périmètre légal au regard des déplacements dans un bassin de vie naturellement plus large.

Il était notamment relevé que le PDU avait été élaboré en conformité avec la définition qu'en donnait la loi sur l'Air (les POS devront être compatibles avec le PDU, les ZAC devront prendre en compte les orientations du PDU lequel a lui même tenu compte des différents projets existants comme le quartier de l'Amphithéâtre).

Le document soulignait aussi qu'en matière de voirie une des conditions de base à la réalisation du PDU dans ses différentes composantes était la réalisation dans le temps des infrastructures inscrites au dossier de voirie d'agglomération (DVA) dont la réalisation est maintenue : détourner les trafics de transit utilisant les principales pénétrantes de l'agglomération, désengorger ainsi les pénétrantes qui est la condition de la mise en place des axes lourds de transports collectifs (avenue de Plantières, avenues de Strasbourg et André Malraux) et de la réalisation du schéma directeur vélos, faciliter les déplacements « périphérie- périphérie » qui représentent 80 % des déplacements, réorganiser la circulation en général et permettre ainsi une nouvelle hiérarchisation du réseau viaire.

Il était rappelé enfin que le champ d'action du PDU ne se limitait pas à des mesures localisées au centre de Metz et que le PDU après approbation par le District de l'agglomération messine préciserait ce qui est spécifique à chacune des communes du District.

A l'issue de la consultation publique, le rapport de la commission d'enquête du 28 juillet 2000 a, pour sa part, opéré 26 constats positifs sur le projet de PDU de l'agglomération messine avant d'émettre, à l'unanimité, un avis favorable.

Les recommandations suivantes ont toutefois été formulées :

- poursuivre résolument la concertation engagée avec les autres collectivités territoriales parties prenantes (Région, Département ; villes d'Epinal, Nancy et Thionville) ainsi qu'avec les transporteurs (urbains, interurbains, S.N.C.F) afin de parvenir à une optimisation de l'utilisation du réseau ferré existant pour tendre vers une meilleure intermodalité fer/route possible, aussi bien sur le bassin de vie de l'agglomération messine que sur le sillon Lorrain ;
- veiller à la compatibilité technique des différents systèmes de billetterie/Monétique utilisés ou envisagés en Lorraine afin de tendre vers la délivrance de billets de transports uniques intégrés ;
- ne pas négliger les efforts à consentir en vue d'encourager, dans toute la mesure du possible, le développement du covoiturage ;
- continuer à rechercher, en dépit de la complexité de la question, une meilleure solution au problème des transports et livraisons de marchandises au sein de l'agglomération ;
- faire prendre en compte par les documents de planification urbaine, les choix du PDU qui ont une incidence sur le développement de l'agglomération ;
- veiller à actualiser régulièrement les données de base du PDU que l'apparition d'informations plus récentes rendraient caduques (exploitation du dernier recensement, réalisation d'études socio-économiques nouvelles, statistiques accidents, etc...).

Ce rapport relevait, s'agissant du déroulement de l'enquête, qu' «en tout et pour tout, 4 personnes se sont présentées pendant les permanences pour examiner les documents soumis à enquête publique, sans faire d'observation ni remarque : une personne s'est présentée à l'hôtel du District (9 mai 2000) ; une famille de trois personnes a consulté les plans à Montigny-lès-Metz (11 mai 2000) ». Au total 15 interventions ont été recensées soit sous forme d'inscription aux registres, soit sous forme de lettres qui émanent : 7 par des associations, 1 par un parti politique, 3 par des élus locaux, 4 par des particuliers.

Et la commission de conclure que si « le public a eu très largement l'occasion de rencontrer les commissaires enquêteurs et d'exprimer son opinion, peu de personnes ont fait cet effort ».

Le PDU adopté en septembre 2000 par le Conseil du District a repris, pour l'essentiel, les remarques formulées par les avis émis à l'occasion de l'enquête réalisée dans les conditions précitées.

Toutefois la programmation comme le financement des travaux du PDU demeurent encore d'actualité car la loi SRU a visé l'établissement d'un calendrier des décisions et des réalisations en ce domaine. L'actualisation du PDU devra combler précisément cette lacune.

Quoiqu'il en soit, dans l'immédiat, la circulaire 2001-51 du 10 juillet 2001 de la Direction des transports terrestres relative aux aides de l'Etat conditionne l'éligibilité de toute subvention en cette matière à une explicitation d'une politique globale des déplacements et donc au cas d'espèce, à la stratégie de mise en œuvre pluriannuelle du PDU, aux calendriers et aux programmes d'actions correspondants, ce que n'a pas établi pour l'instant l'autorité organisatrice.

#### **4.4.5. Le PDU a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Strasbourg**

Le tribunal administratif de Strasbourg a enregistré le 15 février 2001 un recours en annulation du PDU approuvé le 25 septembre 2000 par le District de l'agglomération messine après rejet le 18 décembre 2000 du recours gracieux formé le 22 novembre 2000 par l'Association Pour Garantir l'Intégralité Rurale Restante (A.G.I.R.R.).

Cette contestation porte sur des faiblesses de légalité externe comme de légalité interne dont souffrirait le contenu du PDU en cause.

Sur le premier point l'association invoque une violation de l'article L.300 – 2 du code de l'urbanisme en estimant que le PDU constitue un « projet d'aménagement » au sens de l'article L. 300 – 1 dudit code . Elle soulève également le fait que le PDU ne contiendrait pas les justificatifs de compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (art. 28 de la loi LOTI) et elle met en avant l'absence dans le PDU d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient.

Sur la légalité interne l'association soutient que le contenu du PDU ne respecte pas les dispositions de l'article 28 – 1 de la LOTI notamment au regard de la diminution du trafic automobile, de la création de parkings en centre-ville (parking Maud'huy) et proches du centre ville, de la création envisagée de pénétrantes et de rocade ne pouvant que conduire à l'augmentation du trafic automobile et la limitation des transports en commun et de la livraison des marchandises.

A l'occasion des mémoires en défense des 19 mars et 15 octobre 2001, le district de l'agglomération messine a apporté des arguments en réponse.

En ce qui concerne la légalité externe, le district fait valoir que le PDU ne fait pas partie des actions ou opérations d'aménagement définies et visées aux articles L 300-1 et L 300-2 du code de l'urbanisme : Il souligne que le contenu du PDU (pages 29, 30 et 31) témoigne du souci que l'autorité organisatrice a eu de rechercher la compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme Nord Métropole Lorraine ; et il précise qu'il n'existe pas actuellement en Lorraine de plan régional pour la qualité de l'air. Il indique ensuite que le PDU contient une analyse prévisionnelle des coûts d'exploitation intégrant les projets envisagés, une analyse de l'évolution des recettes et du besoin de financement qui en résulte à la charge du District, ainsi que des modalités de comblement de ce besoin de financement (subvention de l'Etat, emprunts fonds propres) qui constituent le cadre des mesures qui seront prises en conformité avec les exigences budgétaires annuelles.

S'agissant de la légalité interne, il est souligné que, conformément aux dispositions de l'article 28 et suivants de la LOTI, le PDU définit les principes de l'organisation des transports de manière à « *assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part...il a comme objectif...la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie* » et qu'en conséquence le PDU ne contient pas de dispositions normatives mais qu'il constitue le cadre prévisionnel dans lequel devrait se développer une politique cohérente des déplacements.

Le district ajoute que, compte tenu de prévisions d'augmentation de la population, de la progression du nombre de déplacements et de l'allongement des distances parcourues, le trafic automobile devrait s'accroître de 16% alors que le PDU projette d'en limiter l'impact à 8% d'où une diminution de moitié. Il précise que le PDU prévoit une diminution de 300 places de stationnement sur voirie et que le parking Maud'huy relève d'une décision de la ville de Metz du 26 mars 1999 dont la vocation est de répondre aux besoins induits par la présence de l'hôpital Bon Secours. Il mentionne également que les projets d'infrastructures routières (pénétrantes et rocade) relèvent de programmations indépendantes du PDU et qu'ils sont destinés à modifier les déplacements de transit et à permettre une hiérarchisation du réseau de voiries. Il indique enfin que l'augmentation du tonnage des véhicules de livraison des marchandises est de nature à accroître la fluidité de la circulation, prévision qui doit donner lieu à la mise en place d'un groupe de travail « marchandises » qui associera la ville, le district, les commerçants et les transporteurs afin de déterminer les mesures à prendre.

Ce contentieux, qui n'a pas encore été tranché par la juridiction administrative pourrait toutefois avoir des conséquences si l'interprétation des textes en cause devait évoluer. Ces incidences ne porteraient alors que sur les opérations de révision du Plan de Déplacement Urbain, actuellement en cours, et sur la mise en conformité de ce plan avec la loi SRU.

Mais ce contentieux ne concerne pas la procédure même d'élaboration du PDU et il ne peut être invoqué pour expliquer l'absence de réalisation effective du PDU approuvé et donc exécutoire.

#### **4.4.6. L'articulation du PDU avec les autres documents de planification**

##### **a) – PDU et SCOT**

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisation (SDAU) du Nord Métropole Lorraine approuvé par décret du 11 janvier 1974 couvrait un territoire allant de la frontière luxembourgeoise au sud de l'agglomération messine. Ce schéma a été révisé en 1985 et 1995 pour prendre en compte la zone d'activités « actisud » et la zone de loisirs entre Woippy et Maizières.

Toutefois les évolutions constatées se sont largement écartées des orientations prévisionnelles développées dans ce schéma. Alors qu'il était prévu le développement des centres urbains accueillant un million d'habitants (pôle industriel de Semécourt), leur population est finalement de 630.000 habitants (600.000h en 1971). Par ailleurs, l'expansion urbaine s'est produite en fait à l'intérieur et au sud de l'agglomération messine et la consommation d'espace a atteint 1.500 hectares dans l'agglomération, 500 dans les zones d'activités et 100 dans les zones industrielles.

En tout état de cause ce schéma n'était plus adapté et en vertu des dispositions de l'article L 122-18 du code de l'urbanisme, le SDAU Nord Métropole Lorraine est devenu caduc au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

En matière de transports et comme en dispose le deuxième alinéa de l'article 28 de la loi LOTI, le PDU doit désormais être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Création de la loi SRU, le SCOT correspond à un objectif plus large que la simple destination générale des sols des anciens schémas directeurs. En effet il « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobiles ». Le SCOT a notamment pour objectif de définir les conditions de l'équilibre entre l'urbanisation et la création des dessertes en transports collectifs.

Le PDU de l'agglomération messine doit donc être compatible avec le SCOT. Toutefois la loi SRU étant intervenue après l'adoption du PDU, seule sa révision permettra la prise en compte de cette exigence.

Toutefois, le périmètre du SCOT de l'Agglomération Messine a été délimité par arrêté préfectoral du 31 décembre 2002., pour un territoire d'un seul tenant et sans enclave conforme aux exigences prévues par l'article L.122-3 du code de l'urbanisme. En outre, lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de SCOT, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements.

Le périmètre du SCOT concerne actuellement 148 communes représentant 323.280 habitants et l'arrêté préfectoral prévoit que trois autres communes ont souhaité y être associées et leur situation se trouvera régularisée avec leur adhésion à l'EPCI qui doit être créé.

A ce jour, le syndicat mixte qui devrait prendre en charge la gestion et l'élaboration du SCOT n'est pas constitué. Cet EPCI qui devrait voir le jour d'ici fin 2003 devrait regrouper les 151 communes du périmètre du SCOT.

L'article 28-2-1 de la loi SRU dispose que le PDU peut être élaboré par l'établissement public chargé d'établir le SCOT (*sous réserve que le schéma de cohérence territoriale englobe la totalité du ou des PTU*). Or comme le précise la circulaire d'application du 18 janvier 2001, il s'agit d'un véritable « changement d'échelle », afin de « *permettre la conduite d'une réflexion plus globale en matière de circulation, d'organisation des transports publics, de développement économique et d'aménagement de l'espace dans tous ses composants : urbains, pré-urbains ou ruraux ; Il convient également de relever que le niveau du schéma de cohérence territoriale apparaît comme un bon niveau d'analyse des besoins de planification globale des déplacements* ».

La procédure de révision du PDU vient seulement d'être engagée en juin 2003. La compatibilité du PDU avec le SCOT soulève donc des difficultés au regard des calendriers et de la durée des procédures respectives des deux documents de programmation.

Il importe donc que la CA2M s'assure du suivi de la procédure d'élaboration du SCOT dont les études préparatoires ont été confiées à l'Aguram.

### **b) – PDU et DVA**

D'après la circulaire du 15 novembre 1991 le dossier de voirie d'agglomération (DVA) définit « la consistance à terme (25-30 ans) du réseau routier national de l'agglomération dans le cadre plus large d'une réflexion relative aux réseaux de voirie et de transports urbains dans leur globalité, quel qu'en soit le maître d'ouvrage ».

Un dossier de concertation de voirie d'agglomération messine a été réalisé par la Direction départementale de la Moselle. Le document de synthèse souligne notamment, que les zones de résidence ont tendance à s'étendre vers le sud – est et que cette évolution impose donc des échanges importants avec le centre ville et le reste de l'agglomération. Il relève également que les emplois sont concentrés en centre ville et ses abords et que les déplacements domicile – travail, essentiellement en voiture, progressent fortement entre la périphérie et l'agglomération.

Il souligne que cette situation entraîne une asphyxie des transports collectifs aux heures de pointe alors même que l'amélioration de la vitesse commerciale est une condition de leur attractivité. En outre les orientations du Livre Blanc de l'agglomération messine mettent en exergue le caractère stratégique d'un axe de transport en commun en site propre. Il apparaît également que le PDU et le DVA ayant été élaborés en parallèle, les projets routiers et le projet de transports en commun qui y figurent sont cohérents et que les projets majeurs engagés sont tous des projets routiers qui visent à améliorer la fluidité de l'A 31 et à fournir une meilleure desserte au sud – est messin en créant une rocade éloignée du centre.

Certes ce dossier, réalisé par l'Etat, est toujours en phase de concertation auprès des collectivités territoriales. Mais il a été élaboré, dans un premier temps, en étroite coordination avec la démarche PDU, puis dans un deuxième temps, il a débouché sur deux scénarios dits contrastés pour expliciter et faire se prononcer les collectivités territoriales sur les hypothèses et les orientations articulant politique de déplacement et politique de développement urbain.

En l'état, et compte tenu des remarques qui précèdent, on peut considérer que les documents apparaissent en cohérence et cette cohérence ne devrait pas être mise en cause lors de la révision du PDU. En effet le contrat de plan Etat – Région 2000 à 2006 programme, au titre du réseau routier, le contournement sud – est Metz RN 431 pour 370 MF (56,5 M€). Ce contournement prévu en 2 fois 1 voie a connu un retard dû à un phasage en 2 fois 2 voies pour des raisons de sécurité.

### **c) – Le PDU et la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie**

Le PDU a fait l'objet, conformément aux directives de la loi sur l'air, d'un dossier « projet PDU » après association des services de l'Etat et concertation avec des partenaires institutionnels et économiques. Ce projet a ensuite été soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux intéressés, au préfet puis soumis à enquête publique. Le PDU se trouve ainsi en conformité avec la loi LAURE

En outre le représentant de l'Etat a approuvé le Plan Régional pour la Qualité de l'Air par un arrêté du 21 août 2001. Ce document détaille dans ses visas les étapes de l'élaboration du plan à partir de l'arrêté fixant la composition de la commission chargée de l'assister pour ce travail, la prise en compte des avis du public et de tous les acteurs institutionnels de la Région (conseils généraux, communes, autorités organisatrices des transports urbains concernées, région...). La révision du PDU poursuivra la prise en compte des exigences prévues par le Plan.

Comme l'exige la loi SRU les services de l'Etat doivent être associés « au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transports et de gestion d'un réseau routier » dès le début de la procédure de révision du PDU puisque ces services participent au comité de pilotage.

L'examen de l'articulation du PDU avec les autres documents de planification conduit à constater que la recherche de la cohérence souhaitée par les textes ne peut être que partielle. En effet cette démarche est contrariée, à la fois, par des échéanciers, propres à la réglementation de chaque document, qui supposent une cohérence de principe ponctuelle et nécessitent des actualisations permanentes, mais aussi par des périmètres d'action qui ne sont pas homogènes puisque chaque document retient un périmètre qui lui est propre; par une réglementation qui évolue rapidement et remet en cause la cohérence recherchée et enfin par l'élargissement des périmètres de transports urbains qui ajoute de nouveaux centres de décision voire en suggère la création de nouveaux (*EPCI et SCOT*) et augmente ainsi les centres de responsabilité croisés.

Néanmoins la cohérence entre les documents de planification est réalisée, autant que possible, par les travaux conduits sur le terrain par les différents acteurs au cours des réunions de travail organisées souvent à l'initiative de la CA2M.

#### **4.4.7. Le contenu du PDU**

L'enjeu fondamental du PDU est d'assurer la fluidité des déplacements dans l'agglomération messine en limitant les incidences de l'augmentation de la circulation automobile et en donnant une place privilégiée aux transports en commun. Les actions essentielles envisagées en ce sens recouvrent l'organisation des circulations, l'organisation des stationnements, la facilité des déplacements piétonniers et cyclistes et l'efficacité des transports publics.

Ces enjeux sont en interactivité les uns par rapport aux autres dans l'espace comme dans le temps.

##### 4.4.7.1. L'organisation des circulations

L'organisation des circulations, établie à partir d'un diagnostic de la situation, retient un certain nombre d'objectifs à l'horizon 2010 et prévoit des actions pour les atteindre.

**a) - Le diagnostic** relève, dans la répartition des déplacements quotidiens, la part prépondérante de la voiture particulière, la faible part des déplacements utilisant les transports en commun et une utilisation marginale des deux-roues.

En 1992 cette répartition des modes de déplacement mécanisés s'établissait respectivement pour Metz à 81,4 %, 13,5 % et 5,1% (par comparaison, pour Clermont-Ferrand : 81, 15 et 4% et pour Grenoble 74,8, 19 et 6,2% - source PDU). Ce constat est à nuancer selon les secteurs géographiques des communes périphériques, l'ampleur des déplacements de périphérie à périphéries et de périphérie au centre ville, selon la nature des déplacements où dominent les trajets « domicile – travail » et selon la durée des voyages.

Le trafic automobile est en constante progression de 2 à 5% par an pour l'agglomération voire plus pour les communes limitrophes sur un réseau viaire en voie de saturation. Ainsi, sur la base de l'évolution du trafic constatée entre 1987 à 1997, il est prévu d'atteindre en 2010 le seuil de saturation du trafic sur l'A 31 entre Metz-Sud et Metz-centre. Sur ce point l'enquête d'opinion issue de l'enquête ménages (*Données « enquête ménages 1992 actualisées 1995 »*) a fait ressortir clairement que les habitants de l'agglomération messine « reconnaissent la nécessité de limiter l'usage de la voiture pour se déplacer » (source PDU).

### **b) - Les objectifs**

Fixés par le PDU pour maîtriser les flux automobiles, ils visent à une nouvelle organisation des circulations en retenant de nouvelles infrastructures de voiries privilégiant les déplacements en rocade, une organisation et une hiérarchisation nouvelles du réseau viaire en fonction de la nature des trafics et un nouveau partage de la voirie.

En considérant que le PDU est un instrument de recherche de compromis entre les différents modes de déplacements, la réalisation de ces objectifs devrait conduire à réduire la part modale de la voiture particulière de 56,8 à 53% en 2010 et à libérer de tout trafic de transit les voies de dessertes empruntées par les transports collectifs.

En ce sens la hiérarchisation du réseau viaire vise la maîtrise des flux de circulation. Une classification des voies est donc prévue: les axes primaires structurants à vocation nationale et régionale ; le réseau primaire d'agglomération ayant pour fonction les déplacements notamment automobiles afin de faciliter l'accessibilité de tous les usagers ; les réseaux secondaire et tertiaire qui doivent répondre aux enjeux de la vie locale.

Ce classement devrait conduire en outre à une adaptation des modes de déplacement selon la nature des voies et permettre un partage de la voirie qui tienne compte des transports collectifs, des piétons et des deux-roues.

### **c) - Les actions**

Les actions envisagées dépendent pour partie d'une programmation pluriannuelle résultant du DVA, du contrat de Plan, du Plan d'Aménagement des Routes Départementales. Ces actions associent les autres maîtres d'ouvrage, Etat, Région et Département.

Les projets en cours ou programmés les plus importants concernent la rocade sud pour un passage à 2 fois 2 voies avec ouverture en 2005 voire fin 2004, le doublement de la RD 955 et la déviation et le doublement de la RD 999.

En parallèle, des projets prioritaires à court terme (0 à 5 ans) sont programmés pour permettre la mise en place de l'axe lourd de transports collectifs en site propre avec les aménagements du boulevard des Frères Lacretelle, des places Camille Hocquard et Mazelle, de l'avenue de la Seille et de l'avenue de l'Amphithéâtre. L'ensemble des autres aménagements envisagés devrait contribuer à la réalisation des objectifs fixés en matière d'organisation de la circulation.

Dans ce domaine l'autorité organisatrice a conduit depuis 1996 un certain nombre de réalisations qui concourent à l'amélioration de la circulation des transports collectifs qui, même en l'absence de PDU, restait un objectif récurrent. Il est notamment relevé l'aménagement du couloir bus de l'avenue Henri II de 1996 à 1999 pour un montant global de 1.051.787 F (160 344€) et l'aménagement du couloir bus du boulevard de Trèves de 1999 à 2000 pour un montant total de 513.196 F (78 236 €).

En outre l'aménagement d'une petite partie de l'axe structurant programmé par le PDU pour l'exercice 2000 a été réalisé au cours de l'année 2001 sur la ZAC Sébastopol dans le cadre des zones franches et a mobilisé un investissement de 5.249.972 F (800.353 €). Toutefois cette réalisation ne concerne que la partie terminale de la ligne de desserte concernée. Elle n'aura donc que des conséquences limitées sur l'amélioration du réseau des transports en commun qui rencontre des difficultés concentrées en centre ville. L'impact sur la vitesse commerciale demeurera marginal. C'est la détérioration de la fluidité en centre ville qui pèse sur l'amélioration recherchée de l'augmentation de la vitesse commerciale des transports en commun de l'agglomération messine.

Mais comme la révision du PDU a entraîné une mise en sommeil de la programmation prévue, les objectifs prévisionnels fixés ne seront pas réalisés. L'amélioration de l'attractivité des transports en commun devrait s'en trouver compromise allant ainsi à l'encontre des objectifs retenus au sein de la société TCRM, principal acteur des transports en commun de l'agglomération.

Ce retard devrait être d'autant plus conséquent qu'il concerne la totalité de la programmation, y compris celle du centre ville (*évolution du quartier de l'amphithéâtre*), et que la procédure de révision n'en est qu'au stade de sa mise en œuvre. Sur ce point il est constaté qu'une étude sur la faisabilité de l'élargissement du Moyen-Pont (étude CETOBA) a été payée par mandat du 13 août 2001 pour 29.900 F et qu'une «*provision de 3 millions de francs a été inscrite*» au budget 1999 pour réaliser l'alternat du Pont de Thionville. Selon l'autorité organisatrice «*cette prestation n'a pas été effectuée car il n'était pas souhaitable de réaliser un seul tronçon de l'axe lourd de transports publics sans être certain de pouvoir réaliser les autres tronçons*».

Or l'objectif du PDU en matière de développement des modes de déplacement alternatifs à l'automobile repose sur la réalisation progressive et stratégique du site propre Nord – Sud-est de 16,5 km. Cette véritable colonne vertébrale de l'agglomération devrait recevoir six lignes qui drainent 66 % des déplacements totaux. L'élément central relie Saulcy – République – gare SNCF.

La définition d'« axes prioritaires évolutifs », comprenant des portions en sites propres, constitue le second enjeu. En effet sont directement dépendantes de cette réalisation, la reconfiguration du réseau et la mise en place d'un véritable système intermédiaire sur deux lignes en site propre.

Le PDU a retenu la mise en place d'un système de transport nouveau dit « intermédiaire » sur les lignes principales circulant en site propre : la ligne Saint-Eloy – Centre Ville – Borny (actuelle ligne 11) et la ligne Grange-aux-Bois – Technopôle – Borny – Centre Ville – Saulcy (qui regroupe partiellement les lignes actuelles 8, U et 1/21/31).

Ce système serait du type « Civis » Renault et il a donné lieu à une comparaison des coûts constatés et détaillés par le PDU ainsi :

|                                    | Investissement au km | Coût d'exploitation / km |
|------------------------------------|----------------------|--------------------------|
| Bus en site propre                 | 20 à 30 MF           | 20F                      |
| Trolleybus en site propre          | 30 à 40 MF           | 20 à 25 F                |
| S I (type Civis) version thermique | 30 à 60 MF           | 20 à 25 F                |
| TVR (tramway sur pneu)             | 80 à 90 MF           | 30 à 35 F                |
| Tramway classique                  | 90 à 100 MF          | -35 F                    |

(Source PDU)

D'après une enquête réalisée par le GART pour 2003, à partir des données fournies par les autorités organisatrices, 22 collectivités de plus de 100.000 habitants, ayant des projets en cours de Transports Collectifs en Site Propre (TSCP), qui ont fait l'objet de dossiers de prise en considération acceptés ou déposés, ont été recensées.

Il ne semble pas que cela soit le cas de l'agglomération messine. Un dossier de prise en considération avait pourtant été élaboré à partir des études du comité technique mis en place à cet effet. Il s'agissait d'établir une définition de l'axe lourd dans le cadre d'un TSCP, en collaboration avec Transdev (*en binôme avec la SEMALY*). L'abandon de la mise en œuvre du PDU a signifié l'abandon de ce projet.

Quoiqu'il en soit le constat du retard apporté à la réalisation des infrastructures et des aménagements de voirie, déjà effectué lors du précédent contrôle, est toujours d'actualité.

Ce retard risque de peser sur l'attractivité des transports collectifs, alors que les évolutions du périmètre des transports urbains vont entraîner le réexamen des extrémités de l'axe lourd vers Woippy et vers la rocade-sud.

#### 4.4.7.2. L'organisation des stationnements.

Les informations relatives à ce sujet sont issues du PDU et du journal du stationnement de l'observatoire local de stationnement de Metz (Aguram).

### **a) - Le diagnostic du PDU**

Elément important d'une politique de déplacements, le stationnement doit concilier les intérêts des résidents et préserver les activités commerciales, culturelles et de loisirs du centre ville. Il faut donc trouver un équilibre entre un stationnement de longue durée lié aux « déplacements pendulaires » (*domicile-travail et domicile-études*) et un stationnement de courte durée engendré par les achats, les démarches administratives et les loisirs. Mais point de départ ou d'arrivée d'un déplacement le stationnement urbain a une incidence directe sur la circulation en centre-ville. En raison de l'implication de la ville de Metz, le diagnostic du PDU a ce sujet a été établi par les services communaux (*PDU page 46*).

L'offre de stationnement public ou ouvert au public en centre-ville recensée au PDU atteint 13.050 places dont 4.050 gratuites sur voie et 9.000 payantes (*2.000 sur voirie et 6.800 dans les parking publics*). Cette offre est le résultat de la prise en compte par la ville de l'évolution de la circulation (*ouverture de l'A 31, accessibilité au centre ville*), du développement de la ville (*patrimoine, espaces piétons*) et la mise en place de parkings ceinturant l'hypercentre, du stationnement payant et à durée limitée.

### **b) - Les objectifs**

Selon les dispositions de la loi sur l'air (*article 28-1-4°*), les orientations du PDU doivent porter « sur l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants ».

Les objectifs fixés par le PDU s'inscrivent dans une politique globale d'évolution de l'espace urbain en fonction des réalisations du réseau viaire. La mise en valeur des sites et du patrimoine urbain devrait conduire au réaménagement voire à la restructuration d'espace du centre-ville et à l'extension du plateau piétonnier. La conséquence devrait être la réduction du nombre de places de stationnement sur l'espace public dans l'hyper centre. Le partage des voies supprimera environ 300 places sur voirie et l'offre de stationnement devrait être adaptée pour assurer la promotion des activités marchandes et tertiaires du centre ville face à la concurrence de l'offre de stationnement gratuite en périphérie. Enfin, les actions engagées de redéploiement de l'habitat devraient être poursuivies.

Pour répondre à ces objectifs, le PDU propose une maîtrise de l'offre en réaffectant les stationnements publics du centre-ville (limitation du stationnement de longue durée aux migrations « pendulaires », généralisation du stationnement payant sur voirie, modulation de la durée et du coût compte tenu de l'activité commerciale, création de parc relais associés aux axes lourds), en améliorant l'offre quantitative (parking Maud'huy de 380 places, quartier de l'Amphithéâtre ; trois parcs relais) ainsi que le stationnement des résidents (adaptation de la tarification ; nouvelle offre en ouvrage à l'occasion des rénovations urbaines) et en maîtrisant la gestion du stationnement (respect de la réglementation, compétitivité du prix des parkings en ouvrage par rapport au stationnement sur voirie,; mise en place d'un jalonnement dynamique).

### c) - Les actions

Avant la mise en œuvre de la loi, la ville avait déjà engagé diverses actions conduites en liaison avec l'ouverture de l'A 31. Les restructurations (*rues et places piétonnes*) et aménagements des espaces publics (*interdictions de stationner*) ont conduit à une réduction de l'emprise du stationnement sur l'espace public compensée par la création de parkings en ouvrage ceinturant l'hyper centre et par la mise en place de stationnement à durée limitée.

Par ailleurs les interventions sur le bâti, dans le cadre du plan d'occupation des sols (POS), ont eu une incidence sur l'offre de stationnement. En effet, les opérations de réhabilitation ont augmenté la demande de stationnement sans pouvoir la satisfaire et les opérations de rénovation ou de restructuration urbaine dotées de parkings propres n'ont répondu que partiellement aux besoins nouveaux ainsi créés.

Comme le montre le tableau ci-après, l'offre publique totale de stationnement au centre ville a augmenté sur la période de 3,03 %, et s'est concentré sur les places offertes dans les parcs. On relève une stagnation voire une légère diminution des places sur voirie payante ou gratuite. Cette évolution résulte essentiellement de l'ouverture le 11 avril 2001 du parking souterrain de Maud'huy de 378 places.

| date      | Parc  | Payant sur voirie | Gratuit sur voirie | total  |
|-----------|-------|-------------------|--------------------|--------|
| 1/01/1997 | 6 761 | 2 233             | 4 056              | 13 050 |
| 1/01/1999 | 6 773 | 2 233             | 4 100              | 13 160 |
| 1/05/2001 | 7 151 | 2 215             | 4 079              | 13 445 |

En outre un système de jalonnement dynamique a été mis en service le 20 avril 2000. Il permet d'informer, en temps réel, les utilisateurs sur l'emplacement des parkings et leur état de disponibilité. L'observatoire relève à partir des résultats de fréquentation de l'année 2000 que le taux d'occupation moyen sur la période 8h – 20h a augmenté de 5 % depuis la mise en service du jalonnement dynamique.

Sur le plan tarifaire, il convient de relever que la tarification sur voirie a été revue à la hausse en mars 2002 (*mise en œuvre en juin*) pour la première fois depuis 1996 avec une augmentation moyenne de 31 %. Malgré cette augmentation, les tarifs affichés par les parkings en ouvrage demeurent supérieurs. Ainsi, par comparaison à un échantillon de 11 villes françaises de 100.000 à 200.000 habitants, « il apparaît que la tarification moyenne sur voirie pratiquée à Metz, qui était l'une des plus faibles en 1999 devient l'une des plus élevées en 2002. Le tarif horaire moyen observé à Metz est de 1,08 € contre 0,95 € pour l'échantillon de l'enquête ».

Ce dernier constat met en lumière que l'effort entrepris tend vers l'objectif fixé, sans toutefois l'atteindre.

La loi SRU a enrichi le volet stationnement public du PDU, qu'il s'agisse d'organisation, de réglementation, de tarification, de localisation des parcs de rabattement, de stationnement des taxis, des résidents, des handicapés ou des personnes à mobilité réduite. Désormais l'ensemble du PDU qui s'imposera dans le cadre du plan local d'urbanisme (PLU), notamment pour les questions relatives au stationnement.

#### 4.4.7.3. la facilité des déplacements piétonniers et cyclistes

##### a) - Le diagnostic

Le développement de ces deux modes de déplacements alternatifs à l'automobile a fait l'objet des diagnostics ci-après.

S'agissant des piétons, la marche à pied représente 30 % de l'ensemble des déplacements dans l'agglomération messine qui sont liés à la vie de quartier et aux fonctions centrales de la ville (études, travail, achats...) mais également à la découverte des espaces urbains et naturels. En ce qui concerne les cycles, en revanche, il est établi que l'utilisation des deux roues ne représentait que 2,4 % des modes de déplacements en 1992 (*source : enquête ménages 1992 – PDU p.11*) et restait marginale. Cette faible utilisation ne peut que faire l'objet d'une recherche de rééquilibrage des moyens de déplacement au regard des expériences conduites à Strasbourg, Rennes ou encore Grenoble. Le cycle peut représenter une réelle alternative aux déplacements de proximité, même si ce un mode de déplacement reste dangereux.

##### b) - Les objectifs

Pour les piétons, trois objectifs ont été définis, à savoir souligner les espaces ou itinéraires piétons « sensibles », mettre en valeur et conforter les centralités de quartiers et de communes et constituer un réseau direct et continu couvrant la totalité de l'agglomération. Pour les deux-roues, l'objectif est, à l'exception du centre-ville de Metz dont la desserte fera l'objet d'une étude particulière, de constituer un réseau continu couvrant la totalité de l'agglomération afin de relier les différents quartiers et communes de l'agglomération messine entre eux et avec le centre-ville de Metz. Il s'agirait de desservir le maximum de pôles générateurs de déplacements et d'intégrer ce réseau dans un ensemble d'itinéraires de promenade en périphérie formant une ceinture de façon à satisfaire les besoins utilitaires et de loisirs.

#### 4.4.7.4. L'efficacité des transports publics

Elle devrait satisfaire notamment les besoins supplémentaires, la rapidité, le confort et la ponctualité.

**a) - Le diagnostic** du PDU quant à la situation relative du réseau de transports publics du district de l'agglomération messine constatait qu'il était un des plus performants, au plan national, parmi ceux des 41 villes de 100.000 à 250.000 habitants. Il se plaçait ainsi au 2<sup>ème</sup> rang en ce qui concerne le nombre de voyageurs par kilomètre (4,3v/km), au 4<sup>ème</sup> rang en matière de fréquentation avec 138 voyageurs/an/habitant et une fréquentation en augmentation régulière (+ 10 % dans les 6 dernières années) contrastant avec la baisse souvent constatée par ailleurs et au 3<sup>ème</sup> rang pour le taux de couverture des dépenses par les recettes en dépit d'une tarification parmi les plus compétitives du pays (*Produits d'exploitation et Subventions d'exploitation / Charges d'exploitation*). Mais le réseau souffrait d'un point faible, l'empêchant d'être véritablement attractif: la vitesse commerciale (35<sup>ème</sup> place sur 41).

## b) - Les actions

L'offre kilométrique de l'ensemble des prestataires de services a augmenté de 15,35% de 1997 à 2002 en raison de l'extension de lignes (*prolongement de la ligne U ; ligne 18...*), de la mise en place de nouveaux services (*ligne 18 St Julien - Université en 1998 ; service entre collèges Bernanos – Mermoz - Verlaine ; ligne La Maxe – gare SNCF...*) de l'augmentation de rotations. Toutefois la société TCRM représente 90 % de cette offre et la baisse modérée qui a affecté l'activité 2000/2001 de cet exploitant était liée aux cinq mouvements de grève concernant la sécurité et l'âge de départ à la retraite à 55 ans.

L'augmentation globale de l'offre kilométrique est liée à une restructuration du réseau (*prolongement de deux lignes principales et création de 10 lignes de rabattement*) due à l'extension importante du PTU. Cette offre s'adresse à une population qui a progressé de 21,42 % (*180.963h à 219.718h au 1<sup>er</sup>.1.2003*). Il en a résulté une baisse sensible du ratio de l'offre kilométrique par habitant. Cela peut s'expliquer par le fait que les dessertes nouvelles ont été réalisées par prolongement de lignes sur des pénétrantes interurbaines existantes (*par intégration tarifaire*) et par la création de lignes de rabattement; le kilométrage supplémentaire est donc relativement limité.

Toutefois ce constat s'inscrit dans une tendance comparable à celle également observée dans l'ensemble des réseaux de l'Union des transports publics (UTP) et proche de celle des réseaux TRANSDEV.

La qualité de cette offre peut s'apprécier également par référence à la fréquentation. Cette analyse est réalisable depuis la mise en place de la billettique en novembre 2000 qui permet de comptabiliser de manière précise la fréquentation. Elle fait aussi appel au comptage manuel, qui demeure notamment sur les lignes sous traitées.

La fréquentation globale est ainsi relativement stable malgré l'augmentation de l'offre. En revanche, cette fréquentation, examinée au travers des ratios -voyages par kilomètre et voyages par habitant- accuse une baisse assez sensible. Cette baisse s'inscrit dans une tendance générale, constatée dans la strate des villes moyennes (*moins de 200.000 habitants*). Elle reste malgré tout plus à un niveau plus important que celui de la strate, à savoir :

|             | 1999   | 2000   | 2001  | 2002  | 2003  |
|-------------|--------|--------|-------|-------|-------|
| Voyages/Km  | 4,27   | 4,22   | 3,11  | 2,83  | 2,77  |
| Strate      | 2,81   | 2,76   | 2,41  | 2,19  | 2,11  |
| Voyages/Hab | 128,22 | 128,84 | 88,97 | 78,30 | 75,82 |
| strate      | 71,35  | 72,30  | 61,61 | 55,90 | 55,89 |

Ces constatations générales cachent des disparités selon la tarification et les lignes gérées par la TCRM.

Sur le plan tarifaire, l'examen des titres en 2001 et 2002 met en lumière une diminution de l'utilisation des titres occasionnels au profit des titres 6 tickets et des abonnements mensuels. Cela traduit une fidélisation de la clientèle. Le poids des autres titres est resté stable : personnes âgées, hebdo actifs, mensuels actifs, hebdo étudiants, mensuel étudiants, autres étudiants, divers.

S'agissant des lignes, il est relevé que quatre sont en forte progression : la ligne 3 (*Woippy – Montigny*) qui a été prolongée ; la ligne U (*Ars Laquenexy – Technopole – Université*) aménagée dans ses horaires et ses périodes de fonctionnement ; la ligne 9 et les services tardifs. En revanche les lignes 11, 1 et 5 accusent une baisse significative. Quant aux lignes nouvelles, elles connaissent un faible ratio de 0,4 voyages par kilomètre par rapport à une moyenne du réseau de 2,77. Certes il faut tenir compte de la densité de population moins importante en périphérie qu'en centre ville, et de la nouveauté des dessertes liées à l'extension du PTU, il y a un an.

**2) La rapidité**, d'après le PDU, «est la seconde clé de la «compétitivité » par rapport à la voiture particulière ». Toutefois elle demeure le point faible de l'efficacité des transports publics.

Cet aspect est régulièrement mentionné dans les rapports d'activité établis annuellement par les délégués. D'après les informations de la société TCRM, elle a évolué dans les conditions suivantes :

|                      | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Vitesse commerciale  | 18,36 | 18,39 | 18,39 | 18,18 | 17,91 | 17,51 |
| Vitesse exploitation | 15,15 | 15,19 | 15,19 | 15,11 | 15,01 | 14,78 |

Ces indications témoignent d'une stagnation voire d'une diminution de la vitesse des transports urbains. Des efforts conséquents devraient donc être accomplis pour parvenir à atteindre l'objectif d'une augmentation de 25 % affiché par le PDU pour 2010.

En effet la vitesse commerciale (*représentant la vitesse entre le point de départ et le point d'arrivée*) est inférieure à celle constatée pour les villes comparables. La vitesse d'exploitation (*qui tient compte des temps de battement, des pauses,...*) suit la même tendance. Elle dépend de l'organisation de l'exploitation et des conditions de travail et elle influe directement sur la productivité et la performance du réseau.

Ce sujet suscite des commentaires récurrents des TCRM notamment dans son rapport de 2001 dans lequel il était mentionné que *«ces résultats satisfaisants, cachent une baisse d'attractivité du réseau dont la vitesse commerciale n'a cessé de diminuer. Cette vitesse commerciale est à l'origine d'une augmentation des charges de production. C'est pourquoi, seul un véritable plan de relance des transports urbains par un réel partage de la voirie, une refonte de la structure tarifaire et une lutte contre l'insécurité grandissante peuvent permettre d'éviter une désaffection des transports urbains. La mise en place du Plan de Déplacement Urbain et notamment la création d'un axe en site propre Nord – Sud-Est est indispensable pour éviter cette désaffection prévisible »*.

L'objectif d'améliorer la vitesse commerciale repose, en fait, essentiellement sur la réalisation des infrastructures du centre ville comme cela a déjà été évoqué. En effet les aménagements réguliers des lignes (*correspondances et horaires*) et les efforts accomplis en matière de système d'aide à l'exploitation et à l'information (SAEI) et de billettique associés à la politique tarifaire contribuent à réduire provisoirement les effets cette carence.

En effet les équipements qui devraient permettre d'atteindre cet objectif n'ont pas connu de changement depuis l'année 2000.

|  | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Carrefours aménagés – feux spéciaux    | 66     | 67     | 67     | 67     | 67     |
| Parcs relais                           | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |
| Place de stationnement en parcs relais | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |
| Couloirs de circulation réservés*      | 5,7 km | 5,9 km | 5,9 km | 5,9 km | 5,9 km |
| * Dont sites protégés                  | 1,1 km |
| Longueur des rues « mixtes »           | 0,7 km |

Site propre prévu: PDU – 16,5 km

**3) Le confort** peut être apprécié pour partie à partir du renouvellement des matériels de transport. Sur la période 1996 à 2001, il a été procédé à l'achat de 56 autobus standard ou articulés et 1 minibus tandis que le parc du matériel voyait le nombre de véhicules augmenter de 133 bus en 2000 à 149 au 31 décembre 2003

Le renouvellement des véhicules autorise la mise à disposition des usagers de moyens plus confortables et moins polluants. Cette démarche constitue, par ailleurs, une incitation globale à l'utilisation des transports en commun. Cette action est complétée par l'information des usagers à l'aide d'afficheurs électroniques.

L'équipement ou la restauration des abribus a été également important : 1997 - 20 ; 1998 – 26 ; 1999 – 16 ; 2000 – 142 ; 2001 – 172 ; 2002 – 150. Par ailleurs il est procédé à l'aménagement des stations (*trottoirs au même niveau que les seuils des voitures*).

La sécurité contribue à la recherche du confort. Dans son rapport 2001 la TCRM faisait état « *d'un sentiment général d'insécurité relative qui gagne petit à petit le monde du transport...* ». L'installation d'équipements de vidéo surveillance constitue un des efforts entrepris pour conduire à une meilleure sécurité des usagers et des conducteurs. L'autorité organisatrice a adopté, à partir de 1995 une panoplie de mesures qui ont permis de « contenir et même de réduire les divers incidents... » : mise en place d'agents d'accompagnement issus des quartiers difficiles ; renforcement des équipes de vérificateurs ; travail en amont avec les collègues et les associations de quartier ; formation des conducteurs ; renforcement des liens avec les services de police..., autant de mesures qui constituent un objectif renforcé du PDU.

**4) La ponctualité** est un facteur également déterminant pour l'attractivité des services rendus en matière de transports en commun. L'efficacité est recherchée par l'équipement des autobus et du réseau en matériels de gestion des parcours (indicateurs électroniques de direction, ordinateurs d'aide à la conduite, matériels de vidéo, installation d'autoradios et de matériels SAEI) et par l'aménagement continu du réseau notamment au niveau des correspondances. Les liaisons entre la billettique et le SAEI contribuent fortement à la réalisation de l'objectif de ponctualité mais la billettique n'est réellement opérationnelle que depuis 2001.

### c) - Les résultats

Ces résultats correspondent aux données de l'UTP pour l'année 2001, dernières données disponibles, les données 2002 étant encore en cours de traitement. En conséquence, les données calculées pour l'autorité organisatrice messine correspondent au bilan fin 2001. Elles ne tiennent donc pas compte des extensions successives du PTU en 2002 et 2003.

Pour le réseau Messin, le nombre de voyages comptabilisé est issu des données billettiques et la population prise en compte pour l'année 2001 est celle des 10 communes de l'ancien District du recensement général de la population 1999.

En outre la SAEM-TCRM n'est plus adhérente à l'UTP. Les classements présentés dans le PDU portaient au demeurant sur 41 communes. Depuis leur établissement, certains réseaux ne sont plus adhérents de l'UTP et ne fournissent donc plus de chiffres (*c'est le cas de Metz*). D'autres, enfin, ont changé de catégories par le jeu des regroupements intercommunaux récents.

Sous toutes ces réserves, la situation du réseau de transports publics du district de l'agglomération messine parmi ceux des 38 réseaux de villes de 100.000 à 250.000 habitants s'établissait ainsi pour 2001: au 17<sup>ème</sup> rang en ce qui concerne le nombre de voyages par kilomètre: 2,78 v/km, au 9<sup>ème</sup> rang en matière de fréquentation avec 91 Voyages/an/habitant et au 7<sup>ème</sup> rang au regard du taux de couverture des dépenses par les recettes avec 44,9 %.

Les résultats constatés faisaient apparaître un recul relatif de la situation des transports urbains messin. Cependant, il convient d'en relativiser l'importance au regard des changements intervenus au cours de la période examinée tant au niveau local que des données de référence de la strate.

#### 4.4.8. Les relations entre l'autorité organisatrice et les délégataires

##### 4.4.8.1. Le cadre juridique

Il est fixé par des conventions de délégation de service public conclues en 1996 avec les délégataires. Ces conventions ont été prolongées d'un an, jusqu'au 31 décembre 2003, en application de l'article L 1411-2 du CGCT, sans que soient justifiés pour autant les motifs d'intérêt général s'y rapportant.

Dans sa réponse l'ordonnateur pour sa part considère que cette démarche s'inscrivait «dans la perspective de la préparation de la future Délégation de Service Public, il était indispensable d'intégrer l'ensemble des dessertes des nouvelles communes membres de la CA2M dans le nouveau cahier des charges, dessertes mises en service seulement le 25 février 2002 pour les 18 communes adhérentes au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 2 janvier 2003 pour les 7 communes adhérentes au 1<sup>er</sup> janvier 2003 ».

- La SAEM-TCRM.

La convention a connu 22 avenants dont certains ont visé la modification du service de base :

\* année 1997 : 19 août, modification de l'itinéraire de la ligne 8 (desserte de l'ENSAM et amélioration de fréquence) pour 86.831 F TTC par an;

\* année 1998 : 9 février, prolongement de la mini ligne de Montigny-lès-Metz pour 4.897 F TTC / an, création d'une ligne entre St-Julien Fort et le Saulcy pour 34.851 F TTC du 2 janvier au 31 mars ; reconduction d'un service au départ du L.E.P de Montigny-lès-Metz pour 28.530 F TTC / an ; 18 août, modification de l'itinéraire de la ligne 1/21/31 dans le quartier des Hauts de Blémont pour 68.364,00 F TTC du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 1998 ;

\* année 1999 : 3 mars, création d'une ligne 6 La Maxe – gare SNCF pour 686.414 F TTC du 4 janvier au 31 août (modifié le 31 mars pour un coût de 511.413 F TTC du 1<sup>er</sup> mars au 31 août suite aux changements d'horaires) ; 17 août, pérennisation de la ligne 6 pour un coût de 342.736 F TTC du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre, mise en place d'un service supplémentaire au départ de la Maxe pour 29.161 F TTC du 1<sup>er</sup> septembre au 31 /12, mise en place d'un service entre les collèges Bernanos, Mermoz, Verlaine pour 114.152 F TTC / an ; 10 décembre, création de services supplémentaires : la Grange aux Bois – collège Vigneulles pour 199.000 F TTC / an, commune de Vantoux – collège Lagnau pour 59.000 F TTC / an ;

\* année 2000 : 11 septembre, prolongation du fonctionnement de la ligne U pour un coût annuel de 58.840 F TTC ;

\* année 2001 : 17 janvier, amélioration de la ligne 6 pour 596.000 F TTC / an ;

\* année 2002 : 19 avril, desserte des nouvelles communes de la CA2M pour 1.039.225,51 € TTC du 25 février au 31 décembre ; 26 août, instauration d'un service de transport à la demande pour les communes de Noisseville et Nouilly pour un coût de 18.000 € TTC / an ; 9 décembre, adaptation des services des dessertes des nouvelles communes pour un total de 6.963,40 € TTC pour des périodes variables ;

\* année 2003 : 24 mars, desserte des 7 nouvelles communes pour 234.326,72 € TTC/an.

Le cahier des charges à la convention a fait l'objet, en conséquence, de 8 avenants du 3 mars 1999 au 24 mars 2003.

- Les Rapides de Lorraine.

La convention a fait l'objet de 9 avenants pour certains portant modification du service de base:

\* année 1997 : 27 août, prolongation de la desserte République – Grimont pour 321 F TTC du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre ;

\* année 1998 : expérimentation de la liaison St-Julien – Ile du Saulcy pour un coût de 34.592 F TTC du 2 janvier au 31 mars ; 9 juin, poursuite de l'expérience entreprise pour 80.584 F TTC du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre ; modification de la ligne 18 pour 273 F TTC du 31 août au 31 décembre ;

\* année 1999 : 3 mars, prolongation de l'expérimentation pour 117.624 F TTC / année ; 6 décembre, renfort de la ligne 17 pour 137.000 F TTC / an ; 25 février, pérennisation de la ligne expérimentale 18 ; 20 août, création d'un service supplémentaire ligne 18 pour 21.157 F TTC du 27 août au 31 décembre.

Le cahier des charges a connu pour sa part 6 avenants correspondants aux modifications précédentes.

- Les Courriers Mosellans.

La convention a fait l'objet de 6 avenants parmi lesquels:

\* année 1997 : 19 août, expérimentation LEP A.Citroën – République pour 11.457 F TTC du 11 septembre au 20 décembre ;

\* année 1998 : 9 février, pérennisation de l'expérience portant le coût de la ligne 16 à 6.267.246 F HT ;

\* année 2000 : 6 avril, restructuration de la ligne 16 portant le coût total à 6.358.915 F HT ; 10 juin, extension de la ligne 26 pour 27.455 € TTC du 25 février au 31 décembre.

Le cahier des charges a connu, en conséquence, 3 avenants.

L'examen des avenants conduit à constater que nombre d'entre eux présentent un caractère rétroactif. Ils interviennent en effet après que les modifications de consistance et les modalités d'exploitation des services ont été mises en œuvre. Les avenants du 19 avril 2002 et 24 mars 2003, consécutifs à la desserte des nouvelles communes de l'agglomération messine, ont été conclus pour une mise en œuvre respective au 25 février 2002 et au 2 janvier 2003.

Dans sa réponse, la CA2M prend acte de l'observation faite au sujet des avenants présentant un caractère rétroactif. Cette situation s'explique par le fait que la CA2M, en phase d'extension du périmètre, a voulu mettre en oeuvre, dans les délais les plus brefs et dès délibération, les services concernés au profit notamment des nouvelles communes adhérentes (réactivité de l'Autorité Organisatrice). Dans ce cas d'espèce, la mise au point des avenants correspondants était effectivement traitée dans un second temps. A l'avenir et pour éviter de tels décalages, la CA2M s'efforcera de soumettre les projets de délibération, afférents à la mise en place de nouveaux aménagements de services, accompagnés du projet d'avenant correspondant.

Mais l'importance financière de ces deux avenants conduit à s'interroger sur le bouleversement éventuel de l'économie du marché initial, question qui n'a pas échappé à la CA2M. En effet ces modifications ont été réalisées dans le respect formel de la procédure prévue par les dispositions de l'article L 1411-6 du code général des collectivités locales *« tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 p.100 est soumis pour avis à la commission visée à l'article L 1411-5. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis »*.

En effet les délibérations de l'assemblée délibérante sont intervenues après avis favorable de la commission ad hoc des 24 janvier 2002 et 28 novembre 2002. La commission constatait, le 24 janvier 2002 que le montant total des compensations versées à la SAEM – TCRM s'était élevé, de 1997 à 2001, à 244.704.060 F soit 37.304.893 €, que le montant annuel des nouvelles dessertes s'établissait à 1.265.000 € et que ces montants ne remettaient pas en cause l'économie globale du contrat sur l'année restant à courir.

Le 28 novembre 2002, la commission a relevé «que le montant total des contributions sur la base de la convention précitée, à fin 2002, actualisations comprises, s'élève à 44 813 879 euros, que le montant total des avenants, y compris la desserte des 18 nouvelles communes, à fin 2002, actualisations comprises, s'élève à 2 743 479 euros et représente 6,12 % des contributions ci-dessus indiquées » et « après avoir rappelé que le montant total annuel de ces nouvelles dessertes et adaptations de services s'établit à 248 785 euros (valeur 2002) », elle a « constaté que ce montant, cumulé au montant des avenants précité, porte le pourcentage d'augmentation à 6,68 % à fin 2002 et à 9,18 % à fin 2003, actualisation comprise, et qu'il ne remet pas en cause l'économie globale de ce contrat. »

En répartissant l'impact financier des avenants sur toute la durée de vie de la convention, l'augmentation qui en résultait se trouvait largement minorée. Or aux termes de l'article 16 de la convention de délégation de service public, « pour chaque année « N » (1998 à 2002), les subventions d'exploitation (Sn) et de compensation (Cn) seront fixées par l'autorité organisatrice sur la base du projet de budget détaillé présenté par le transporteur au plus tard le 31 janvier de l'année « N ». Ce projet de budget individualisera le montant annuel de la redevance mentionné à l'article 4 ».

Si l'on tient donc compte du caractère annuel de la redevance, les pourcentages d'augmentation étaient, selon les propres calculs de la commission elle-même, les suivants :

- pour 2002 : le montant annuel actualisé de la redevance (1997 – 2001) était de 7.460.978 € (37.304.893 € / 5 années) et l'augmentation annuelle des nouvelles dessertes était de 1.265.000 € soit une augmentation de 16,9 % ;
- pour 2003 : le montant annuel actualisé de la redevance fin 2002 est de 7.468.979€ (44.813.879 € / 6 années) et l'augmentation annuelle des nouvelles dessertes est de 248.789 € soit une augmentation de 3,32 %.

Ainsi si l'avenant du 28 novembre 2002 ne nécessitait pas la mise en œuvre de la procédure précitée, en revanche l'adoption de celui du 19 avril 2002 supposait le recours à cette procédure. Il entraînait bien par ailleurs un bouleversement de l'économie du contrat initial, sanctionné par le juge administratif<sup>1</sup>.

Au cas d'espèce, les modifications du réseau correspondaient à une extension du périmètre des transports urbains et à l'adhésion de nouvelles communes entraînant une nouvelle extension dudit périmètre (*cf. la convention de complémentarité couvrant l'extension du périmètre*).

---

<sup>1</sup> Cf. les conclusions du commissaire du gouvernement sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995, Société de gérance Jeanne d'Arc : « L'alternative nous semble simple :

- soit l'avenant correspond à la poursuite de l'exécution des prestations prévues par les marchés initiaux au-delà du montant initialement fixé par des marchés, sans constituer de nouveaux marchés dont la passation supposerait une mise en concurrence préalable (CE 29 juillet 1994, communauté urbaine de Lyon, req. N° 118953) ;
- soit il révèle, à travers un bouleversement de l'économie du marché initial ou la formulation de nouvelles spécifications contractuelles, l'existence d'un nouveau marché que l'on a entendu rattacher à l'ancien avec pour effet ou pour objet de tourner l'obligation de mise en concurrence (CE 29 juillet 1994, commune de Cayenne, req. N° 154987) »

Cf. également s'agissant de délégations de service public, TA Lille, 2 juillet 1998, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord c/ Syndicat intercommunal des transports publics de la région de Douai, req. n° 98-640, BJDCP, 1998, 72, conclusions Célerier et aussi TA Grenoble, 7 août 1998, Betto, DA 1998, n°303 ou encore TA Dijon du 5 janvier 1999

Le recours à une procédure de mise en concurrence aurait donc été conforme à l'esprit comme à la lettre des dispositions de l'article L.1411-1 du CGCT. Ainsi, bien que le secteur d'activités des transports publics urbains maintienne, il est vrai, les autorités organisatrices en position d'aléa juridique permanent, l'autorité messine a pris, pour l'extension des dessertes relatives aux communes du nouveau périmètre urbain, des risques juridiques en ne recourant pas à une mise en concurrence, principe fondamental de la procédure en vigueur.

#### 4.4.8.2. Les contrôles de l'autorité organisatrice

Les conventions prévoient les obligations que doivent satisfaire les délégataires pour assurer le service régulier de transports des voyageurs. Au titre de ces obligations il est notamment relevé qu'un rapport annuel doit être remis chaque année avant le 1<sup>er</sup> juin comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public de l'année précédente et une analyse de la qualité de ce service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité organisatrice d'apprécier les conditions d'exécution du service public de transport urbain.

A cet égard il a été constaté que les rapports produits contiennent généralement les informations requises mais qu'ils sont présentés dans des formes non homogènes. Ils semblent être établis dans les délais imposés même si les rapports des Courriers mosellans ne sont pas datés et si celui des rapides de Lorraine a été établi le 24 juin, pour l'année 1997.

Pour sa part l'autorité organisatrice a présenté à l'assemblée délibérante le 30 septembre 2002 les rapports relatifs à l'exercice 2001 des trois délégataires sans en tirer de conclusion. En outre la CA2M n'étant actionnaire de la TCRM depuis peu, son assemblée délibérante n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le rapport écrit prévu par l'article L 1524-5 du CGCT. De sorte qu'au cours de la période il n'y a pas eu d'information formalisée du conseil de la communauté d'agglomération sur les transports en commun.

Les conventions retiennent en outre un régime de pénalités pour des motifs variés :

- pour non entretien des matériels ; 50 F par arrêt et jour de retard (*niveau d'entretien à définir*) ;
- pour mauvais entretien du matériel roulant 500 F par constat (*niveau d'entretien à définir*) ;
- pour non mise à jour ou absence d'un des éléments d'information (*support ou document*) ; 100 F par arrêt ou par bus, par jour de retard ;
- pour non information des usagers ou de l'A.O des modifications ou suppressions temporaires de service (*sauf cas de force majeure*) ; 500 F par jour de retard ;
- pour constat de l'absence d'un service (*sauf cas de force majeure*) ; 500 F par constat ;
- pour constat de l'avance d'un service supérieur à 3 minutes ; 500 F par constat ;
- pour retard dans la transmission du compte rendu et des documents ; 100 F par jour de retard et par document ;
- pour retard dans la transmission des copies des réclamations et des réponses ; 100 F par jour de retard et par document.

Des renseignements recueillis, il ressort que ces pénalités n'ont pas été mise en œuvre si ce n'est de manière marginale à l'égard des rapides de Lorraine qui ont fait l'objet de pénalités pour absence de service sur les lignes 17 et 18 au vu des comptes rendus de fonctionnement pour 1.000 F et 457,32 € (*respectivement en 2001 et 2002*).

En fait il n'existe pas de moyen de contrôle de la ponctualité des transports en commun en général et aucun agent de l'autorité organisatrice ne semble être spécifiquement chargé des contrôles prévus à l'article 8 du cahier des charges (*courriers mosellans et rapides de Lorraine*) et à l'article 7 desdits documents pour le contrôle des voyageurs. En outre, l'autorité organisatrice n'a jamais procédé à la désignation d'un expert agréé pour procéder au contrôle de l'état d'entretien des installations et du matériel. Certes les comptes rendus produits mensuellement sur les recettes d'amendes peuvent valoir contrôle de cette activité mais aucune conclusion formalisée ne paraît en être tirée.

Il va de soi que l'intérêt des gestionnaires et l'existence d'un régime des réclamations sur la propreté et l'état général limitent pour partie les dérives susceptibles d'être constatées (*les véhicules sont soumis au service des Mines tous les 6 mois*). Toutefois il convient de relever un manque d'harmonisation entre le dispositif des conventions, les moyens mis en œuvre (*faiblesse de l'équipe TC de l'A.O*) et les résultats obtenus. Le renouvellement, au cours de l'année 2003, des délégations de service public dans le cadre d'un appel d'offre portant sur un seul lot devrait permettre d'apporter des réponses à l'ensemble de ces faiblesses.

#### 4.4.8.3. La traduction financière de ces relations

L'autorité organisatrice fixe ou homologue les tarifs des transports urbains (art. 7-III LOTI) dans le respect des dispositions du décret du 16 juillet 1987. Ce décret, tout en maintenant le principe de l'encadrement tarifaire partiel, a apporté des assouplissements en distinguant deux catégories de titres (les titres encadrés destinés à toutes les clientèles et les titres réduits non encadrés) et en autorisant des dérogations significatives. L'encadrement partiel de ces tarifs n'a pas fait l'objet en 2003 de l'arrêté ministériel habituel, le ministère des transports ayant annoncé la fin de ce régime en vue de donner une autonomie plus large aux autorités organisatrices.

Toutefois le District puis la CA2M n'ont jamais dérogé à ces exigences. Quoiqu'il en soit la politique tarifaire contribue à l'attractivité des transports collectifs et elle compense quelque peu, au cas d'espèce, les faiblesses constatées par ailleurs. L'autorité organisatrice doit ainsi tenir compte des deux contraintes, qui sont l'existence d'un encadrement tarifaire et la nécessité de l'équilibre budgétaire.

##### 4.4.8.3.1 - Le régime mis en œuvre par les conventions

L'article 12 de la convention avec la société TCRM tient compte de ces exigences puisqu'il est prévu d'une part une compensation tarifaire réglée mensuellement sur la base d'états justificatifs détaillant les titres de transports délivrés, les réductions accordées et les pertes de recettes à compenser par référence à un nombre de déplacements théoriques pour les titres à vue et d'autre part une subvention d'équilibre qui intègre la redevance des biens mis à disposition.

Ce dispositif se trouve encadré par un système d'intéressement et de pénalités. En effet en cas d'excédent des recettes commerciales constatées par rapport aux recettes commerciales prévues, cette variation fait l'objet d'un intéressement du transporteur plafonné annuellement à 500.000 F, le surplus étant versé à l'A.O. Par contre, dans l'hypothèse inverse, le transporteur encourt une pénalité égale à la moitié du déficit dans la limite du plafond annuel de 500.000 F.

En revanche les 10% du réseau confiés aux deux transporteurs privés, les Courriers Mosellans et les Rapides de Lorraine, sont réglés dans le cadre de deux contrats identiques qui sont fondés, pour ce qui les concerne, sur une rémunération principalement assise sur un coût kilométrique forfaitaire et accessoirement sur le remboursement de frais de maintenance de l'information des usagers dûment justifiés. Le règlement des sommes dues à ce titre intervient mensuellement sur la base des kilomètres réalisés et d'un coût kilométrique contractuel dûment arrêté, les amendes délivrées sur le réseau et les recettes de publicité étant déduites du montant total.

L'existence de deux types de contrats n'autorise pas une comparaison entre les entreprises privées et l'exploitant principal (TCRM). D'après les informations des services de la CA2M, le renouvellement des conventions de délégation de service public au cours de l'année 2003 devrait régler ce problème puisqu'il est prévu d'ouvrir une mise en concurrence pour un seul lot couvrant la totalité du réseau de transports en commun avec possibilité de sous-traitance pour le prestataire retenu, ce qui était déjà prévu dans la convention précédente.

Les contributions financières de la CA2M ont évolué dans les conditions suivantes :

| Année                      | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Subvention en € HT         | 1.716.394,16 | 1.787.495,57 | 1.681.896,20 | 1.841.420,80 | 1.832.625,76 | 3.758.101,76 |
| Compensation en € HT       | 4.741.857,12 | 4.948.951,26 | 5.322.353,57 | 5.431.462,39 | 5.880.121,63 | 5.829.313,71 |
| Total : TCRM               | 6.458.251,28 | 6.736.446,83 | 7.004.249,77 | 7.272.883,19 | 7.712.747,39 | 9.587.415,47 |
| Subvention en € HT – C Mos | 814.525,96   | 851.959,14   | 925.122,72   | 1.065.051,44 | 1.134.964,68 | 1.180.928,66 |
| Subvention en € HT- R Lor  | 507.668,41   | 537.602,65   | 545.074,11   | 574.841,90   | 630.814,08   | 630.984,82   |

Les subventions ont progressé au rythme des extensions du réseau dues aux évolutions du PTU. Cette augmentation se traduit dans les ratios par kilomètre ainsi qu'il suit :

#### Evolution de la contribution de la CA2M en € HT / KM – SAEM-TCRM

| Année     | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| € HT / KM | 1,28 | 1,32 | 1,35 | 1,38 | 1,49 | 1,66 |

#### Evolution de la contribution de la CA2M en € HT / KM – Courriers Mosellans

| Année     | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| € HT / KM | 2,46 | 2,57 | 2,98 | 2,74 | 2,89 | 2,69 |

#### Evolution de la contribution de la CA2M en € HT / KM – Rapides de Lorraine

| Année     | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| € HT / KM | 2,43 | 2,45 | 2,48 | 2,52 | 2,76 | 2,77 |

L'augmentation du coût kilométrique des participations est directement liée aux extensions du réseau au cours des exercices 2001 à 2003. Ce constat est à relativiser si l'on se réfère à l'étude TRANSDEV, déjà citée, qui montre que pour les délégataires la hausse moyenne du coût kilométrique a été de 18,9 % pour les réseaux UTP sur la période 1999 à 2001 alors qu'elle n'aurait été que de 5,9 % pour le réseau TRANSDEV avec une offre kilométrique en hausse de 9,8 %.

La clause d'intéressement s'applique régulièrement et elle traduit la mise en œuvre relative de la responsabilité du gestionnaire SAEM – TCRM (en francs):

| Pour l'exercice     | 1997         | 1998  | 1999     | 2000       | 2001      |
|---------------------|--------------|-------|----------|------------|-----------|
| Versement par l'A.O |              |       |          | 58.3999,22 | 38.649,37 |
| Par la TCRM         | 1.329.825,35 | 41,59 | 7.443,85 |            |           |

Le versement relatif à l'exercice 1997 est lié à l'excédent de recettes constaté par rapport aux prévisions de la première année d'application de la convention.

#### 4.4.8.3.2 - La politique tarifaire

La stratégie tarifaire tient compte à la fois des réductions accordées à certaines catégories d'usagers par l'autorité organisatrice ou par la loi mais aussi des exigences liées au service public des transports collectifs comme le maintien de lignes peu fréquentées ou l'exploitation du réseau aux heures creuses.

Il en résulte que la politique tarifaire ne peut pas répondre aux exigences de l'équilibre budgétaire et financier fixées par les articles L 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales à propos des services publics industriels et commerciaux quel que soit le mode de gestion. Le montant des recettes tarifaires qui en résulte ne couvre pas le coût d'exploitation et explique le régime des subventions mis en place.

Cette politique tarifaire se caractérise pour la CA2M par deux objectifs, à savoir la simplification de la structure tarifaire par la fusion des titres Pass'Liberté et Pass'Activ et la suppression du ticket « service tardif » et par des ajustements tarifaires (augmentation sensible du ticket « 1 voyage » par rapport au ticket « 2 voyages », limitation du prix des abonnements scolaires, jugés trop onéreux et augmentation du prix des abonnements « personnes âgées » moyennant suppression des restrictions d'usage).

A ce jour ont été réalisés la suppression du ticket « service tardif » et l'augmentation sensible du ticket « 1 voyage » par rapport au ticket « 2 voyages » puisque ce dernier a progressé de 7,14% entre 2001 et 2002 au prix de 0,90 €. Les autres objectifs ont été atteints, dans le cadre de la délibération du 31 mars 2003 arrêtant une nouvelle grille tarifaire à compter du 7 avril 2003.

En effet, à la suite d'une étude de la tarification, présentée par la TCRM et dont une synthèse a été élaborée en avril 2002 en collaboration avec l'autorité organisatrice, il a été notamment constaté que malgré les simplifications opérées lors de la mise en place de la billettique en novembre 2000 et en novembre 2001, de nombreuses faiblesses étaient relevées : la grille tarifaire demeurait complexe pour les clients ; les tarifs des abonnements étudiants étaient élevés et, pour des tarifs modérés, les limitations d'accès en fonction des horaires imposées aux seniors étaient mal comprises.

Les propositions correspondantes ont fait l'objet d'une simulation financière à partir des ventes et fréquentations de l'année 2000 pour apprécier l'impact sur l'évolution des recettes à venir avec les résultats prévisionnels suivants :

|                   | 2000        | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2006/2001 |
|-------------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Recettes directes | 59.494.978F | 1,52% | 2,32% | 4,93% | 1,85% | 1,49% | 0,11% | 11,10 %   |

En conséquence une grille de tarifs plus simple a été recherchée, obéissant à une logique commerciale de prix qui baissent à l'unité quand le volume acheté augmente afin de permettre une communication plus claire et plus aisée.

La tarification mise en place en avril 2003 propose donc une gamme de titre spécifique à chaque catégorie de clients (gammes : « pour tous » ; étudiants et scolaires ; scolaires subventionnés ; seniors ; à caractère social : de tarifications particulières).

Elle se décline ainsi :

- le relèvement des tarifs des cartes « jonquilles » à compter de la hausse des tarifs SNCF : hebdo de 7,60 à 8,20 € ; mensuelle de 28,50 à 29,00 €. S'agissant des titres intermodaux, seul « Flexfahrt » (titre intermodal transfrontalier mis en application fin 2002) propose 25 % de réduction, conformément à la convention établie à l'initiative de la Région Lorraine, en partenariat avec les agglomérations de Saint-Avold et Forbach, et adopté par le Conseil de Communauté le 16 décembre 2002.
- la création à compter du 7 avril 2003 d'un ticket 6 voyages avec 50 % de réduction pour les bénéficiaires de la C.M.U soit 2,50 € (loi du 13 décembre 2000) ;
- la suppression des restrictions d'usage pour les seniors (carte Vermeil) ;
- le remplacement des titres Pass « Activ » hebdo et mensuel par les titres Pass « Liberté » hebdo et mensuel ;
- la suppression du titre Pass « activ » hebdo 12 voyages par simplification de la tarification.

En revanche aucune simulation n'a été effectuée même si l'essentiel des propositions a été ainsi pris en compte. Leur effet ne pourra être apprécié pleinement qu'en 2004. En outre le PDU ne contient pas de volet tarifaire mais la Communauté d'agglomération envisage de conclure avec la Préfecture une convention pluriannuelle (5 ans) sur les tarifs.

La traduction financière de la stratégie de l'autorité organisatrice, menée au cours de la période examinée, ressort des informations du tableau en annexe (tableaux A.B.C). Elle conduit aux constats suivants au regard des subventions de fonctionnement :

- le total de 14.911.394 € versé en 2002 a été réparti à raison de 85,49 % à la SAEM-TCRM, 8,36 % aux Courriers Mosellans, 4,47 % aux Rapides de Lorraine et 1,68 % au GIHP ;
- les évolutions du réseau liées à l'augmentation du nombre de communes desservies (*changement de PTU, dessertes nouvelles, augmentation des dessertes des lignes existantes*) expliquent les augmentations constatées en 2001 et 2002 de 7 et 19 % ;
- l'augmentation de desserte de sept nouvelles communes en 2003 devrait entraîner une progression de l'ordre de 16 % ;
- ces augmentations traduisent l'augmentation du coût des transports en commun de l'agglomération à la charge de la collectivité malgré la politique tarifaire mise en œuvre par l'autorité organisatrice .
- En effet les recettes liées aux titres de transports qui ont augmentées de 11 % entre 1997 et 2001 ne représentent que 54.654.569 F en 1997 et 60.567.578 F en 2001 parmi lesquelles :
  - tickets détail + 15,2 % qui représentent 39 % du total ;
  - carnets - 10 % qui représentent 21 % du total ;
  - abonnements travailleurs + 17 % qui représentent 12 % du total ;
  - abonnements scolaires + 13 % qui représentent 19 % du total.

L'augmentation des tarifs ne change pas la logique générale de la tarification pratiquée puisqu'elle reste relativement basse par comparaison à celle constatée sur un échantillon de 20 villes de 100.000 à 250.000 habitants pour lequel la moyenne du prix du ticket unitaire ressort à 6,94 F pour 5,50 F soit une différence de 26 %. (*Enquête locale 2001*)

Si l'on se réfère à la comparaison des tarifs de transport urbain appliqués au 31 décembre 2001 dans quelques agglomérations (*Source : « Enquêtes et analyses 2002 : transports collectifs urbains – Evolution 1996-2001 » / CERTU – GART*) on constate que la différence par rapport à la moyenne s'établit pour le billet à l'unité à 20,2 % (moyenne 1.01 €), pour le billet extrait du carnet de tickets à 16,5 % (moyenne 0,78 €) et pour l'abonnement mensuel à 2,27 % (moyenne 28,84 €).

Ces résultats confirment l'orientation générale de la politique tarifaire de l'autorité organisatrice. Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine grâce aux transports collectifs relève à la fois de la qualité de l'offre, notamment dans les quartiers d'habitat social, et de la tarification. En effet la loi SRU précise que « les PDU portent sur : 7° *la mise en place d'une tarification et d'une billetterie intégrées pour l'ensemble des déplacements (...) favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes* ».

#### 4.4.8.3.3 - Les cas particuliers

##### a) - Les titres gratuits

En 2001, 1.136 personnes bénéficiaient de la gratuité des transports collectifs sous la forme d'abonnements annuels, nominatif ou non. Au 19 juin 2003, le nombre des bénéficiaires n'était plus que de 847 soit une diminution de 25 %. Les observations du précédent contrôle se trouvent ainsi prises en compte.

Les bénéficiaires de ces titres sont les personnels de la TCRM et leurs conjoints, les administrateurs de la TCRM, les retraités et leurs conjoints, les dépositaires, les membres de la commission transport CA2M, la CA2M (5), l'AGURAM (3), les éducateurs chien d'aveugle (2). Les cas visés résultent de l'application de conventions collectives, des accords d'entreprise, des accords commerciaux des contrôles administratifs...

Il est prévu que les bénéficiaires qui perdent le motif du bénéfice de cet avantage le conservent jusqu'au 31 décembre de l'année en cours.

#### **b) - Les personnes à mobilité réduite.**

Depuis 1987 le district prend en charge partie du coût de fonctionnement du service de transports des handicapés assuré par le Groupement pour l'Insertion des Handicapés Physiques sur l'agglomération messine et la commune de Woippy, le CCAS de Woippy assurant le financement complémentaire.

Le service propre assuré par l'association comprend 7 véhicules adaptés et reçoit des subventions décidées par délibération dont les montants ont été successivement :

- 1995 : 885.000 F ;
- 1996 : 957.000 F (+ 8,1 %) ;
- 1997 : 990.000 F (+ 3,4 %) ;
- 1998 : 1.073.107 F (+ 8,4 %) ;
- 1999 : 1.110.292 F (+ 3,5 %) ;
- 2000 : 1.287.918 F (+ 16,0 %) ;
- 2001 : 1.361.375 F (+ 5,7 %) ;
- 2002 : 1.648.354 F (+ 21 %) ; (14.911.394 €).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la commune de Woippy est membre de la Communauté d'agglomération et l'autorité organisatrice envisage d'inclure ce service dans l'appel d'offre de la nouvelle convention de délégation de service public.

#### 4.4.8.4. Les conséquences financières des extensions du réseau

##### **a) - Les conditions de mise en œuvre des extensions du réseau.**

Cette démarche a été conduite par un groupe de travail de trois personnes comprenant respectivement des représentants de la CA2M, de la TCRM et de l'Aguram. L'objectif a consisté à recenser les services existants dans les nouvelles communes adhérentes et à s'enquérir des besoins à satisfaire auprès de ces collectivités. Toutefois ce nouveau périmètre n'était desservi que par des transports interurbains pratiquant une tarification propre (Transports interurbains mosellans T.I.M) et relevant du schéma départemental.

Les extensions du réseau ont donc été mises en œuvre dans le cadre d'une logique de complémentarité au terme de laquelle les dessertes des nouvelles communes sont assurées pour partie par des lignes interurbaines et pour partie par de nouvelles lignes urbaines. En outre dans le périmètre de la communauté d'agglomération, le tarif des transports est unifié. C'est celui pratiqué par les transports urbains qui est donc plus faible que celui des transports interurbains.

Ce choix tarifaire explique cette extension du réseau à minima et la mise en place d'un régime conventionnel entre la CA2M et le département qui couvre les extensions du périmètre urbain en 2002 et 2003 et son régime financier.

#### **b) - La convention.**

Une convention relative à la desserte de communes de la CA2M par les lignes du schéma départemental de transports interurbains de la Moselle a été conclue le 28 mai 2002 entre le département de la Moselle, les transporteurs interurbains (sociétés Courriers Mosellans ; Rapides de Lorraine ; Cariance Est ; Geron), la CA2M et l'exploitant urbain TCRM. Un avenant conclu en 2003 est venu couvrir dans les mêmes conditions la desserte des 7 nouvelles communes. La durée de cette convention est du 25 février 2002, de manière rétroactive, jusqu'au 31 août 2009, date d'échéance des conventions TIM.

Son objet est la desserte complémentaire des communes suivantes : AMANVILLERS, ARS-LAQUENEXY, AUGNY, CHIEULLES, COIN-LES-CUVRY, COIN-SUR-SEILLE, JUSSY, LESSY, LORRY-LES-METZ, MEY, NOISSEVILLE, NOUILLY, SAINTE-RUFFINE, SAULNY, SCY-CHAZELLES, VAUX, WOIPPY et CUVRY en partie par les lignes interurbaines ainsi que par de nouvelles lignes urbaines.

L'avenant concerne les communes de : CHATEL SAINT-GERMAIN, GRAVELOTTE, POUILLY, POURNOY LA CHETIVE, ROZERIEULLES, VANY et VERNEVILLE

#### **c) - L'économie des dispositions financières**

A la date d'entrée en vigueur de la convention, la tarification et la structure tarifaire permettant l'accès aux transports collectifs devraient être exclusivement celles pratiquées sur le réseau urbain de la communauté d'agglomération. En conséquence un régime de compensations a été mis en place aux termes duquel la CA2M versera :

- aux transporteurs interurbains une compensation au titre des recettes commerciales et des recettes scolaires subventionnées qui représente pour l'année 2002 un montant total annuel de 659.660 € dont elle s'acquittera par versement mensuel (*pour 2002 elle ne concernera que les 10/12<sup>ème</sup>*);
- au Conseil général une compensation forfaitaire « Schéma » qui représente pour 2002 un montant total annuel de 99.410 € (*pour 2002 elle ne concernera que 10 mois*) ;
- au Conseil général une participation au financement des circuits spéciaux scolaires mis en place par le département au prorata du nombre d'élèves transportés par ces services et relevant de la compétence CA2M. Pour 2002 cette participation représente 80.808 € (*pour 2002 elle ne concernera que 10 mois*).

La CA2M souhaite voir équiper les lignes TIM de la billettique qui constitue un outil de comptage et de contrôle performant. Dans l'immédiat et dès le premier trimestre 2003, elle a fait réaliser par l'Aguram une enquête, service par service, sur la fréquentation des lignes TIM par les résidents du territoire de la CA2M avec tarification urbaine. L'autorité organisatrice disposera ainsi d'un premier aperçu de la situation réelle de l'utilisation du réseau complémentaire qui nécessitera sans nul doute d'autres enquêtes sur ce thème.

#### 4.4.8.5. La politique d'investissement

##### a) - Part des transports en commun dans le budget

La part des investissements concernant les transports collectifs dans l'ensemble des dépenses réelles d'investissement a connu une évolution stable jusqu'en 2000.

| En KF           | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A - Inv. T.C    | 18.084 | 22.988 | 21.789 | 17.525 | 19.973 | 35.390 |
| B - Inv. totaux | 44.675 | 41.476 | 42.630 | 35.497 | 37.283 | 40.514 |
| A/B             | 40,47  | 55,42  | 51,11  | 49,37  | 53,57  | 87,74  |

Le montant constaté en 2001 s'explique par les dépenses d'investissement "divers" pour l'année 2001 dont le montant s'élève à 15 518 587 F et qui intègre une partie du marché de billetterie pour un montant de 12 035 531 F. L'investissement "voirie" pour l'année 2001 dont le montant s'élève à 5 109 702 Frs intègre la réalisation d'une voie TCSP pour un montant de 5 049 269 Frs évoquée à propos de l'axe lourd.

| En Francs              | Année 2001        |
|------------------------|-------------------|
| Investissement autobus | 14 761 400,00 Frs |
| Investissement voirie  | 5 109 702,00 Frs  |
| Investissement divers  | 15 518 587,00 Frs |
| TOTAL invest. TC :     | 35 389 829,00 Frs |

##### b) - Véhicules de transport

Cette opération d'investissement s'est traduite par une dépense d'investissement importante détaillée de la façon suivante : en 1996 : 13.431.114 F, en 1997 : 18.591.700 F, en 1998 : 19.130.078 F, en 1999 : 13.282.354 F, en 2000 : 14.761.440 F et en 2001 : 14.761.440F.

Les procédures de passation des marchés ont abouti à une livraison des véhicules intervenant une année sur deux ce a eu pour effet pour le délégataire, un renouvellement irrégulier du parc, situation qui le conduit à demander le lissage des investissements.

Sur ce point, le vieillissement du parc des véhicules de transports est réel si l'on se réfère à l'âge moyen qui est passé de 7,0 en 1999 à 8,4 en 2002. Ces données devraient diminuer à 6,25 ans au 31 décembre 2003, compte tenu des investissements prévus. Mais la politique d'achat en la matière n'étant pas matérialisée par un programme prévisionnel se traduit par des rythmes de mise à disposition chaotiques.

L'objectif de l'autorité organisatrice serait d'atteindre un parc de 6 ans d'âge en moyenne. Ainsi les investissements 2003 devraient aboutir à un abaissement significatif de l'âge moyen du parc, au 31 décembre 2002 de 8,40 ans, au 28 février 2003 de 7,31 ans et au 31 décembre 2003 de 6,25 ans (4 mini ; 4 midi et 10 minibus électrique inclus).

En revanche le suivi de l'exécution des marchés par les services de la CA2M est rigoureux. En effet le marché du 17 juin 1996 (*délibération du 25 mars 1996*) a fait l'objet de décomptes de pénalités pour retard dans la livraison de 12 bus standards surbaissés pour un total de 578.921,94 F ( $80j = 40.448,70F$  ;  $83j - 41.965,52 \times 3 = 125.896,56F$  ;  $87j - 43.987,96 \times 3 = 131.963,88F$  ;  $111j - 56.122,56 \times 5 = 280.612,80F$ ). De même le marché du 30 juin 1998 (*délibération du 30 mars 1998*) a entraîné un décompte de pénalités pour retard de 12 jours dans la livraison des véhicules soit 28.575,55 F ( $5.715,11 \times 5$ ).

Les carences dans la détermination d'une stratégie complète des transports en commun depuis la mise en sommeil du PDU ont montré leurs effets avec les extensions successives du réseau. Des conséquences financières commencent à se faire jour tant pour l'autorité organisatrice (*augmentation importante des subventions*) que pour l'exploitant (*augmentation des coûts*).

C'est pourquoi la société TCRM, dans un mémorandum du 26 février 2003 a reconnu la nécessité de rechercher la rigueur dans l'évolution du système de transports publics afin «*d'apprécier avec précision l'équation coûts/enjeux* » et pour maîtriser les coûts inflationnistes de l'exploitant.

Pour enrayer cette situation «*la CA2M et les TCRM sont convenues de mettre en place, pour le 1<sup>er</sup> septembre 2003 un programme d'actions 2002-2005* ».

**PROCES VERBAL**

**LE GREFFIER DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE  
LORRAINE CERTIFIE**

**- QUE M. JEAN-MARIE RAUSCH, PRESIDENT DE LA  
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE METZ METROPOLE, N'A  
PAS ADRESSE DE REPOSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS  
DEFINITIVES QUI LUI A ETE TRANSMIS LE 17 DECEMBRE 2003,  
AU TITRE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 241-11 DU CODE  
DES JURIDICTIONS FINANCIERES DANS LE DELAI DE RIGUEUR  
D'UN MOIS FIXE AU 20 JANVIER 2004.**

**F. LACZKOWSKI**