

**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0380

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Syndicat intercommunal des transports de la région de Valenciennes (SITURV) -

(Département du Nord)

SUIVI DE LA REPOSE DE L'ORDONNATEUR

Résumé

Composé à sa création en 1976 de 28 communes, le syndicat intercommunal des transports de la région de Valenciennes (SITURV) couvre désormais le territoire de 75 communes pour l'essentiel représentées à travers les deux communautés d'agglomération de l'arrondissement de Valenciennes mises en place en 2001. Le SITURV constitue donc un syndicat mixte soumis au régime des articles L. 5711-1 à L. 5711-3 du code général des collectivités territoriales.

Désigné autorité organisatrice de transports urbains, le SITURV est compétent pour organiser les transports publics urbains dans le cadre du périmètre précité. Il a délégué l'exploitation du service à la SEMURVAL, société dont la chambre a contrôlé la gestion, parallèlement au contrôle qu'elle a mené sur les comptes et la gestion du SITURV. Son action, pour la période examinée, est marquée par le poids du projet dit TRANSVILLES qui prévoit de relier, par réseau de tramway de près de 10 km Valenciennes et Anzin à partir de l'université, puis, par une seconde voie de 8,5 km Denain. La réalisation de ces lignes doit s'accompagner du redéploiement de la desserte par autobus.

L'organisation du SITURV se caractérise, selon la chambre, par une faiblesse du pôle administratif, en particulier financier et comptable. Malgré un accroissement des effectifs, les services ne paraissent pas adaptés à l'enjeu de l'exploitation des réseaux actuels et à venir.

Le caractère peu fiable des prévisions budgétaires, l'inapplication des règles de rattachement à l'exercice des charges et des produits, l'évaluation non conforme aux instructions comptables des restes à réaliser conduisent la chambre à émettre un certain nombre de réserves sur la fiabilité des comptes du SITURV. La tenue des comptes d'immobilisations est notamment jugée préoccupante. La mise à jour de l'inventaire des actifs du SITURV, en cours de réalisation, selon l'ordonnateur, apparaît comme une nécessité, dès lors que les investissements du programme TRANSVILLES ont vocation à être mis à disposition d'un exploitant.

Les conventions de gestion des transports collectifs et des personnes à mobilité réduite conclues avec la SEMURVAL se caractérisent par un mécanisme de rémunération incluant une garantie de recettes. L'augmentation sensible du coût des transports urbains sur la période 2000-2004 se justifie pour l'essentiel par des obligations nouvelles imposées à la SEMURVAL ou par des éléments extérieurs à sa gestion. L'équilibre économique de l'exploitation du réseau à venir, qui repose, selon le SITURV, sur l'espoir d'une augmentation très importante de la fréquentation, paraît fragile à la chambre qui s'est appuyée sur divers éléments de comparaison. En l'absence de marge de manœuvre fiscale, seule la voie d'une participation accrue des collectivités membres du SITURV semble de nature à assurer l'équilibre financier de l'exploitation, si le cadre contractuel demeure inchangé.

Le SITURV a souhaité reprendre progressivement la direction de maîtrise d'ouvrage du chantier du tramway qui avait fait l'objet d'un mandat confié à la SEMURVAL. Cette dernière, toutefois, reste cependant partie prenante à l'opération en qualité de sous-traitante du titulaire du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les nombreuses adaptations au programme se sont traduites par une augmentation importante du prix initial du marché de maîtrise d'œuvre dont le dernier avenant a été passé dans des conditions qui ne sont pas régulières. Le marché de matériel roulant, quant à lui, a été modifié par un avenant transmis tardivement au contrôle de légalité et comportant une augmentation notable des coûts, du fait des modifications des caractéristiques techniques des rames.

Compte tenu des modifications et des retards, le coût prévisionnel de la première ligne, qui s'établissait à environ 150 M€ en 2000 a fait l'objet d'une estimation de 263 M€ en 2004. Outre une subvention de plus de 40 M€ émanant de l'Etat, le financement de ces travaux a conduit le SITURV à conclure un emprunt, d'un montant global de 110,5 M€, avec un groupement bancaire dont le chef de file a également joué le rôle de conseil. Par ailleurs, le SITURV a pris en charge, hors périmètre de la déclaration d'utilité publique, 56 % du coût de travaux d'aménagement de voiries et réseaux divers, estimés à 14 M€. Il justifie sa participation par le fait que l'arrivée du tramway s'accompagne, dans le respect des orientations du PDU, d'une redistribution des principales voies d'accès et de sortie de la circulation automobile dans l'agglomération.

Le caractère équilibré des finances du SITURV résulte de l'accumulation des excédents des exercices précédents dans la perspective du financement du projet de tramway. Cette situation doit, selon la chambre, être nuancée par la structure des ressources, qui fait apparaître une prépondérance très forte du versement transport et fait courir au syndicat le risque d'une dépendance à l'égard du niveau d'emploi sur son territoire.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion du Syndicat intercommunal des transports de la région de Valenciennes (SITURV) a porté sur la période courant à partir de l'année 2000 et a également concerné les comptes de son délégataire du service public de transports urbains, la société d'économie mixte des transports urbains de la région de Valenciennes (SEMURVAL).

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du Code des juridictions financières a eu lieu le 30 juin 2005 avec l'ordonnateur actuel, président du SITURV.

Lors de sa séance du 29 septembre 2005, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur. Celui-ci y a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 15 mai 2006 et a demandé à être entendu, ainsi que le représentant de la commune de Valenciennes, à qui l'extrait du rapport l'intéressant avait été adressé. Après avoir procédé aux auditions demandées les 29 mars et 23 juin 2006, la chambre a arrêté ses observations définitives dans sa séance du 30 juin 2006.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - LE SYNDICAT ET LE RESEAU DE TRANSPORT

A - La nature juridique et les compétences du SITURV

En application de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 et de la loi du 22 juillet 1983 relative à la décentralisation et la répartition des compétences, trois collectivités sont compétentes en matière de transports collectifs. Les transports urbains à l'intérieur des territoires urbains relèvent de la compétence des communes ou leur groupement, les transports routiers non urbains relèvent de celle des départements et les transports ferroviaires régionaux relèvent de celle des régions. Dans le cadre de leur compétence, ces trois entités définissent les services, fixent les tarifs, et, de façon générale orientent la politique en matière de transports. Au cas particulier, le syndicat intercommunal des transports urbains de la région de Valenciennes

(SITURV), créé le 4 mai 1976 et composé à l'origine de 28 communes, exerce cette compétence pour les transports urbains.

Au nombre des compétences obligatoires des communautés d'agglomération figure l'organisation des transports urbains. Selon les arrêtés préfectoraux du 22 décembre 2000, la création de deux communautés d'agglomération dans l'arrondissement, à savoir la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH) et Valenciennes Métropole, a entraîné le retrait du SITURV pour la compétence « étude, organisation, amélioration des transports en commun ». Afin d'assurer la continuité des services liés à la compétence « transports urbains », le bureau et le comité syndical du SITURV ont été maintenus en place, jusqu'à ce que les conseils des communautés d'agglomération se prononcent sur les modalités d'exercice de cette compétence et au plus tard le 30 juin 2001.

Le 5 mars 2001, la CAPH a sollicité son adhésion au SITURV, suivie, le 16 mai 2001 par Valenciennes Métropole. Le 5 juin 2001, un arrêté préfectoral a modifié les statuts du SITURV et accepté l'adhésion à ce syndicat des deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La compétence « transports urbains » a donc été transférée au SITURV dans les délais impartis par le représentant de l'Etat. Ce dernier, en dépit de sa dénomination, est ainsi devenu un syndicat mixte composé de communes et d'EPCI, régi par les dispositions des articles L. 5711-1 à L. 5711-3 du Code général des collectivités territoriales. En vertu de l'article L. 5711-1 de ce Code, il est soumis aux règles générales de fonctionnement applicables aux EPCI et aux règles propres aux syndicats de communes, bien qu'en tant que syndicat mixte dit fermé, il n'appartienne pas à la catégorie des EPCI (Conseil d'Etat, 5 janvier 2005, Société des eaux du Nord, n° 265.938).

En réponse, l'ordonnateur précise que le SITURV, tout en restant « *compétent concernant la tarification, l'information et l'organisation des services sur son territoire* » souhaite participer à la création d'un syndicat mixte régional qui aurait pour objet « *la coopération de ses adhérents (les autorités organisatrices de transport de la région Nord – Pas-de-Calais) afin de coordonner les services qu'ils organisent de mettre en place un système multimodal d'information à l'intention des usagers et de rechercher la création d'une tarification coordonnée et de titres de transports uniques ou unifiés* ».

B - Les orientations du SITURV en matière de transports urbains

L'actuel réseau de transports urbains, confié à la SEMURVAL en vertu d'une convention dite de gestion avec garantie de recettes expirant en 2010, comporte 38 lignes, dont 19 confiées à des transporteurs affrétés. Ces lignes relient les 75 communes du périmètre urbain. Plus de 350 000 habitants sont ainsi desservis. Plus de 20 millions de voyages sont effectués par an sur plus de 8 millions de km commerciaux parcourus par environ 170 véhicules appartenant au SITURV ou aux sociétés exploitant les lignes affrétées. Le réseau comporte 638 km de lignes équipées de 744 arrêts.

Les plans de déplacements urbains (PDU) ont été prévus par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs. Leur contenu a été précisé et leur élaboration rendue obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996. Le SITURV a entamé la procédure d'élaboration de son PDU en octobre 1996 ; il a été approuvé par délibération du comité syndical du 21 février 2001. Au même moment, est entrée en vigueur la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) qui a prévu de nouvelles prescriptions (notamment l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, l'instauration de la tarification intégrée pour l'ensemble des déplacements et stationnement) et précisé certaines orientations existantes. Le PDU du SITURV a donc été réétudié pour le rendre conforme à la loi. Le projet de plan révisé a été approuvé par délibération du comité syndical du 22 février 2005.

Le SITURV souhaite, à terme, inverser une tendance lourde en faveur de la voiture individuelle et rééquilibrer la part de l'usage de la voiture, pour retrouver, à l'horizon 2025, un partage des modes de transport équivalent à celui de 1985. Le respect de cet objectif ne se traduit donc pas par une diminution en valeur absolue des déplacements en automobile mais par un ralentissement de l'augmentation du recours à ce mode de transport.

Le PDU adopté par le SITURV se propose d'atteindre les objectifs précités en suivant 5 axes d'action, déclinés en 23 orientations, tendant à conforter les pôles, les relier entre eux, appliquer diverses chartes, arrimer l'agglomération valenciennoise à la région et développer l'information et la sensibilisation du public. L'ordonnateur précise que, dans le cadre de la cohérence exigée par la loi SRU entre tous les documents d'urbanisme d'un arrondissement, le SITURV a été conduit à rendre son avis sur 32 plans locaux d'urbanisme (PLU) « *ce qui permet de traduire à l'échelle locale, voire communale les orientations du PDU et de pouvoir plus facilement atteindre les objectifs* ».

L'ensemble des orientations du PDU a été repris sous forme synthétique dans un document non réglementaire dénommé la « politique générale de déplacements du SITURV ». Approuvé par délibération du 9 juillet 2002, et mis à jour le 22 juin 2004, ce document est aussi un outil de communication ayant servi, par exemple, à alimenter le dossier de demande de subvention présenté aux services de l'Etat pour la réalisation du tramway.

Les objectifs étant fixés à moyen terme (2010), une appréciation sur l'efficacité des orientations que s'est assigné le SITURV pour les atteindre ne serait pas pertinente. Une revue des décisions prises par l'organisme ainsi que des informations recueillies sur place, corroborées par des documents de travail, montrent cependant que la plupart des orientations définies par le PDU sont engagées.

Ainsi, des plans de déplacements d'entreprise (PDE) sont en cours d'élaboration avec des entreprises et des administrations. Ces plans se traduisent par une réduction tarifaire de 15 % accordée par le SITURV à condition que l'employeur participe à la même hauteur. Les observatoires de déplacements et de sécurité routière, subventionnés par le SITURV, ont été installés et rendent des rapports. Le SITURV a émis des avis motivés, à l'occasion de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme pour lesquels il est consulté. La liaison ferrée avec la ville de Mons a été relancée. L'aménagement de pôles d'échange multimodaux est à l'étude, ainsi que l'intégration tarifaire avec la SNCF, pour les voyageurs empruntant le train entre Saint-Amand-les-Eaux et Valenciennes.

L'investissement le plus important intéresse la réalisation d'une armature forte de transports collectifs, dénommée projet TRANSVILLES ; elle consiste en un redéploiement du réseau de bus autour de la nouvelle ligne de tramway. Ce programme, déclaré d'utilité publique en juillet 2001, a pour objectif la refonte du réseau dans le périmètre de transports urbains, en améliorant l'intermodalité et la multimodalité. La multiplication des points d'accès par divers modes de transport et l'accroissement des fréquences de passage devraient simplifier et faciliter les déplacements entre la périphérie, les villes de l'agglomération et la ville centre moyennant l'usage d'un ticket unique, valable pour l'ensemble des parcours. Les axes empruntés par les trains express régionaux reliant principalement Saint-Amand-les-Eaux, Bouchain et Denain à Valenciennes seront complétés par des lignes d'autobus à haut niveau de service. Une première phase de construction de tramway reliera le pôle universitaire à la ville d'Anzin en passant par le centre ville de Valenciennes dès l'année 2006. Une seconde étape, dont l'étude est déjà très avancée, prolongera le réseau de tramway de la ville de Valenciennes à celle de Denain. Enfin, pour tenir compte d'une faible densité de population aux confins du périmètre de transports urbains, deux zones de transport à la demande sont prévues autour de Saint-Amand-les-Eaux et Bouchain.

Pour la réalisation du programme TRANSVILLES, une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage a été signée en 1993 avec la SEMURVAL. Elle a été résiliée en 2003 à l'initiative du SITURV, ce dernier ayant décidé de reprendre la conduite du projet.

C - L'organisation et le fonctionnement du SITURV

1 - Le comité syndical et le bureau

Le syndicat est administré par un comité syndical de 36 délégués, soit un délégué par tranche de 10 000 habitants arrondie à l'entier supérieur. En application de cette règle de représentation, 20 délégués représentent la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, 15, la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut et un, la ville d'Hornaing.

Le bureau, présidé par un conseiller municipal de Valenciennes, est composé de 10 vice-présidents.

2 - La commission de délégation de service public

Mise en place le 16 novembre 2001, la commission est présidée par un vice-président. La commission est par ailleurs composée de cinq membres titulaires et autant de suppléants.

La comparaison de la liste des membres de la commission avec celle des membres du conseil d'administration de la SEMURVAL révèle qu'aucun administrateur de cette société d'économie mixte ne siège à la commission de délégation de service public. Le SITURV s'est donc prémuni contre le risque de conflit d'intérêts envisagé par le 12^{ème} alinéa de l'article L. 1524-5 du Code général des collectivités territoriales selon lequel les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration des sociétés d'économie mixte ne peuvent participer aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions d'attribution de délégations de service public lorsque la société est candidate à l'attribution d'un marché ou d'une délégation de service public.

3 - La commission consultative des services locaux

L'article 5-I de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie locale, codifiée à l'article L. 1413-1 du Code général des collectivités territoriales, dispose notamment que les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour les services publics délégués à un tiers. Au nombre des attributions de cette commission figurent celles d'examiner le rapport établi par le délégataire et de donner son avis sur tout projet de délégation de service public avant que l'organe délibérant se prononce. L'article L. 1413-1 entré en vigueur un an après la publication de la loi, le 28 février 2002, sans, il est vrai, qu'aucun délai impératif ne fut donné aux collectivités et établissements intéressés pour constituer les commissions.

Par délibération du 22 février 2005, la commission du SITURV a été créée. Les six membres du SITURV sont ceux qui composent la commission de délégation du service public, auxquels s'ajoutent les représentants de six associations de consommateurs, d'usagers et d'handicapés.

4 - Les services

Alors que le budget du SITURV faisait état de deux emplois en 2000, l'effectif total est, en 2004, composé de 3 adjoints administratifs, 5 agents administratifs et 7 contractuels. Cette évolution traduit le développement du projet TRANSVILLES. En dehors de la présidence et la direction, l'organigramme fait apparaître, en 2004, quatre services ainsi répartis : le service « fonctionnel et réglementation », chargé du plan de déplacements urbains et du développement durable (deux contractuels et un agent administratif), le service de l'administration et des finances, chargé de l'administration générale, de la comptabilité et de l'accueil (trois agents administratifs), l'équipe projet, dont la dimension a évolué au gré des besoins et de l'avancement des travaux (trois contractuels dont un responsable de mission), le cabinet du président et la communication externe (deux contractuels, un agent administratif et cinq « ambassadeurs de travaux »).

Si le recours à des agents contractuels paraît approprié à la mission du projet TRANSVILLES, limitée dans le temps, la chambre remarque que l'analyse de l'organigramme fait ressortir un risque structurel important eu égard aux enjeux financiers du projet TRANSVILLES et au contexte de forte délégation à une société tierce. Le risque repose sur la faible dimension du pôle financier et comptable, seulement composé de trois agents administratifs, la fonction de directeur financier et comptable étant exercée par le directeur général. Ce dernier doit ainsi assumer concomitamment la supervision du chantier de tramway, la gestion financière ainsi que la négociation et le contrôle des diverses conventions. Sauf à recourir à d'importants travaux d'expertise externe, l'organisation du SITURV paraît, en l'état, peu adaptée à ses deux grandes activités que sont la mise en place d'un projet d'une grande envergure et le contrôle de gestion des conventions de gestion conclues avec l'exploitant.

En réponse, l'ordonnateur indique qu'une réflexion est en cours sur l'organigramme du SITURV et qu'en vue de pallier la faiblesse du pôle financier et comptable, des missions d'assistance financière sont envisagées, notamment en matière de suivi de la comptabilité de programme.

D - L'exercice du contrôle du SITURV par la SEMURVAL

1 - L'organisation de la SEMURVAL

La SEMURVAL, dénomination abrégée de la Société d'Economie Mixte des transports Urbains de la Région de VALenciennes, est une société anonyme placée sous le régime des sociétés commerciales, sous réserve des dispositions propres aux sociétés d'économie mixte locales prévues par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 et son décret d'application n° 85-49 du 9 mai 1985. Elle a été constituée le 28 décembre 1978 et immatriculée au registre du commerce le 11 janvier 1979. Son siège, voisin de celui du SITURV, est fixé à Saint-Saulve. Aux termes de ses statuts, la durée de la société avait été fixée à 15 ans à compter de son immatriculation. Cette durée a été prolongée jusqu'au 10 janvier 2009, par décision de l'assemblée générale du 25 juin 1993.

L'objet de la SEMURVAL est principalement d'exploiter les services de transport de voyageurs à l'intérieur du périmètre urbain ressortissant à la compétence du SITURV et, accessoirement, à l'extérieur du même périmètre. A cet effet, la SEM peut effectuer toutes opérations se rapportant à cet objet social et, notamment, l'étude des problèmes de transport.

Son capital social, de 400 000 € est détenu par sept actionnaires d'inégale importance. Le SITURV détient 80 % des actions. La société TRANSDEV (société européenne pour le développement des transports publics), filiale du groupe Caisse des dépôts et consignations en détient 13,80 %. Le reste est réparti entre deux banques, la chambre de commerce et d'industrie de Valenciennes et deux particuliers.

Le conseil d'administration de la SEMURVAL est composé de douze administrateurs, dont huit représentants du SITURV. Depuis la création de la société et jusqu'au 2 juillet 2005, le conseil d'administration a été présidé par M. Jules Chevalier, décédé à cette date. Maire de la commune d'Aulnoy, M. Chevalier était par ailleurs à l'origine de la création du SITURV en 1976, l'a présidé jusqu'en 2001 et en demeurait l'un des vice-présidents.

2 - Le contrôle de l'exploitant du réseau

L'article L. 1524-5 du Code général des collectivités territoriales dispose, notamment, que *« les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration »*. Ce texte a pour objet d'assurer l'information des membres de la collectivité de rattachement sur l'activité de la société d'économie mixte, en utilisant le canal des représentants de la collectivité au conseil d'administration de la société. La chambre observe que les représentants du SITURV au conseil d'administration de la SEMURVAL ne soumettent aucun rapport écrit annuel au comité syndical.

Si les modalités formelles d'information du syndicat mixte ne sont pas respectées, son organe délibérant est, il est vrai, informé selon d'autres voies. Une fois par an, le comité syndical est appelé à émettre un avis sur le budget arrêté par la SEMURVAL. Chaque année, généralement au moment du vote relatif à la liquidation de la garantie de recettes due par le SITURV, l'organe délibérant est également appelé à approuver les comptes et le rapport d'activité rendu public par la SEMURVAL. Les membres de l'organe délibérant du SITURV se prononcent donc sur des informations prévisionnelles et d'exécution.

L'ordonnateur, qui vise une réponse ministérielle à une question écrite relative au rapport des représentants de la collectivité dans une SEML (JO A.N. 11 avril 2006) considère que les informations données ont respecté les contraintes fixées par la loi et précise que le mode de fonctionnement, progressivement modifié, devrait aboutir à la production d'informations complémentaires, dont la production du rapport annuel concernant les conditions d'exécution du service public.

3 - Le contrôle du mandataire de maîtrise d'ouvrage

En vertu d'un contrat mandat de maîtrise d'ouvrage signé le 22 février 1993 mais résilié en 2003 avec effet au 1^{er} janvier 2004, le SITURV avait confié à la SEMURVAL l'étude et la réalisation du réseau de transports en site propre, dénommé programme TRANSVILLES. La SEMURVAL était notamment tenue d'élaborer un compte-rendu de l'état d'avancement de l'opération sous forme d'un rapport annuel transmis avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice considéré. Ce compte rendu devait comprendre un bilan financier prévisionnel actualisé de l'opération, un calendrier prévisionnel de travaux, un échéancier prévisionnel des dépenses et recettes restant à intervenir, les besoins de trésorerie correspondants ainsi qu'un descriptif de l'état d'avancement du projet reprenant les événements marquants intervenus ou à prévoir.

Les rapports annuels établis par la SEMURVAL au titre des années 2000 et 2001 ont été remis dans les délais prévus, mais approuvés tardivement par le comité syndical du SITURV, le 14 décembre 2001 pour le rapport de l'année 2000, le 3 mars 2003 pour le rapport relatif à l'exercice 2001. Le rapport de l'année 2002, quant à lui, n'a été transmis qu'au cours de l'année 2004, en dépit des relances effectuées et a été approuvé le 22 avril 2004. Le dernier rapport, concernant l'année 2003 n'a pas été transmis. Au-delà des difficultés particulières qui peuvent s'expliquer par la rupture des liens contractuels avec le mandataire, la chambre note que l'examen

tardif des rapports en restreint l'intérêt, en particulier s'agissant du coût prévisionnel des travaux. En outre, des différences de présentation d'une année à l'autre font obstacle à un suivi aisé des réactualisations annuelles. Enfin, la chambre note des modifications sensibles du périmètre ; ainsi, les frais de maîtrise d'ouvrage comprenant notamment la rémunération de la SEMURVAL, les frais de maîtrise d'œuvre et le prix du foncier n'étaient pas retenus avant la remise du rapport pour 2002. Leur inclusion dans le calcul du coût total prévisionnel de l'opération TRANSVILLES s'est traduite par une augmentation apparente de plus de 50 M€. Dans ces conditions, le coût prévisionnel des travaux, estimé dans les rapports pour les années 2000 et 2001 à 121 803 716 €, a atteint, dans le rapport pour l'année 2002, la somme totale de 242 645 000 €, soit près du double. Le défaut de précision du mode de calcul du coût global n'a donc pas permis de mesurer l'évolution au fur et à mesure, ni d'identifier les postes qui ont connu une croissance particulière.

Les opérations de reddition des comptes du mandat exercé par la SEMURVAL ont donné lieu à la production d'un état de la situation du compte particulier TRANSVILLES, ouvert dans la comptabilité de l'entreprise. Ce compte arrête le solde de l'opération, égal à la différence entre l'ensemble des avances versées par le SITURV et l'ensemble des dépenses réalisées par la SEMURVAL au cours du mandat. Les dépenses s'avérant inférieures aux avances, le compte est créditeur de 7 108 781,19 €. Il résulte notamment des produits financiers réalisés à raison des excédents de trésorerie placés. La chambre considère toutefois que partie de cette trésorerie tient à la restitution différée des crédits TVA que la SEMURVAL faisait valoir auprès de la recette des impôts. La rétention anormalement longue de plus de 7 M€ de TVA récupérée par la SEM et remboursés en totalité au SITURV qu'au cours de l'année 2004 a procuré à la SEM une facilité de trésorerie dont le syndicat mixte a été corrélativement privé. En réponse l'ordonnateur considère que *« l'ensemble des fonds versés en acomptes auprès du mandataire ou par le biais de la TVA récupérée ont fait l'objet d'une gestion active de la trésorerie dont les produits ont été affectés au compte du SITURV et intégralement reversés »*.

E - L'exercice des obligations de transparence de la gestion au sein du SITURV

1 - Les débats budgétaires au sein du comité syndical

L'analyse des procès verbaux de séances du comité syndical fait apparaître que le débat d'orientation budgétaire préalable à l'adoption du budget de l'exercice 2003 a eu lieu lors de la réunion du comité syndical du 3 mars 2003. Préalablement à cette discussion sur les grandes orientations, les élus avaient pu prendre connaissance du coût d'investissement du projet TRANSVILLES, approuvé par le comité syndical du 9 juillet 2002, estimé en valeur 2001 à plus de 242 M€. Les débats d'orientations budgétaires pour les exercices 2004 et 2005 se sont déroulés plus précocement, respectivement les 17 décembre 2003 et 7 décembre 2004. Toutefois, les plans d'investissement présentés reprenaient le plan de financement antérieurement approuvé, sans actualisation des études existantes relatives au financement du chantier en cours mais aussi à l'équilibre et au financement de l'exploitation du réseau à venir.

La chambre observe par ailleurs que l'état des immobilisations n'est pas joint en annexe des documents budgétaires soumis au vote des délégués réunis au sein du comité syndical. Compte tenu de l'importance de la valeur des immobilisations, actuelles et à venir, placées sous la responsabilité du syndicat mixte, la chambre ne peut que souhaiter la production d'un tel document susceptible d'améliorer la qualité de l'information des élus sur la gestion patrimoniale de l'organisme.

2 - L'information des collectivités et établissements territoriaux membres du SITURV

L'article L. 5211-39 du Code général des collectivités territoriales, applicable au SITURV, prévoit que le président adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif. Aucun rapport n'a été établi pour les années 1999 à 2001.

En 2002, les communes membres ont reçu un rapport qui décrit la structure du SITURV et le réseau de transports, expose les orientations du PDU et énumère les réalisations de l'année (renouvellement du parc de bus, équipement en matière de sécurité et équipement du réseau). Le coût prévisionnel du projet TRANSVILLES, soit 242,75 M€, est annoncé ainsi que la nécessité de conclure un emprunt à hauteur de 110,5 M€. En 2003, le rapport est plus détaillé dans la mesure où la description des activités de l'année est assortie de données chiffrées, à l'exception toutefois du projet de tramway au sujet duquel l'information financière est la suivante : « *un chantier de cette importance, représentant quelque 250 millions d'euros, pour une première phase de près de 10 kilomètres* ». Le même rapport signale que « *pour conforter son rôle de maître d'ouvrage, le SITURV a mis fin au mandat confié à la SEMURVAL au 31 décembre 2003 et dirige en direct le projet de réalisation du tramway* ».

La chambre estime qu'en raison de la cascade des délégations entre les conseils municipaux élus et les structures opérationnelles, les comptes rendus d'activité, lorsqu'ils ont été réalisés, n'ont répondu qu'imparfaitement à l'objectif de transparence fixé par le législateur, à l'intention des assemblées délibérantes des communes appartenant au périmètre de transports urbains du SITURV.

F - Les finances du SITURV

1 - La participation des collectivités

Aux termes de l'article 10 des statuts du SITURV, la contribution des communes membres aux frais de fonctionnement du syndicat est fixée, pour 50 % en fonction de la population totale (déterminée selon le recensement en vigueur au 1^{er} juillet de l'exercice précédent) et pour 50 %, en fonction de la valeur totale des bases d'imposition notifiées de l'exercice précédent. A dater de l'exercice 2002, en vertu d'une délibération du comité syndical du 21 septembre 2001, le calcul de la deuxième part a été modifié. La participation est désormais définie « *pour 50 % en fonction de la valeur totale des bases de taxe professionnelle notifiées de l'exercice précédent* ».

Par ailleurs, indépendamment de son concours au transport de la clientèle scolaire, le département du Nord verse à l'autorité organisatrice une subvention annuelle, par convention du 29 décembre 1999.

Le tableau ci-dessous récapitule, en valeur, les montants versés :

En €	2000	2001	2002	2003	2004
Communes	1 558 406	1 981 837	2 000 000	2 000 000	2 020 000
Département	2 267 463	755 848	2 267 545	1 511 697	1 511 697
Total	3 825 869	2 737 685	4 267 545	3 511 697	3 531 697

La chambre observe qu'en moyenne sur la période, les communes membres n'ont contribué au financement du SITURV qu'à hauteur de 5,89 % et que la participation du département représente 5,12 %.

2 - Le versement transport

L'article L. 2333-64 du Code général des collectivités territoriales dispose que les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés. Les personnes assujetties sont celles situées dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil de 10 000 habitants.

Selon l'article L. 2333-67 du même Code, le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public, dans la limite de 1 % des salaires lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est supérieure à 100 000 habitants et de 1,75 % des salaires lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. Toutefois, les communautés de communes et communautés d'agglomération ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima précédemment mentionnés. Cette faculté est également ouverte aux communautés urbaines et aux autorités organisatrices de transports urbains auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes.

Il résulte de ces dispositions que la fixation du taux du versement transport relève de la compétence des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Or, ainsi qu'il a été indiqué ci-avant (§ I-A), le SITURV appartient à la catégorie particulière des syndicats mixtes fermés, distincte de la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale. Dans leur rédaction en vigueur, les textes relatifs au régime du versement transport ne confèrent donc pas au SITURV une compétence certaine en la matière. En réponse, l'ordonnateur se réfère aux débats parlementaires qui ont entouré l'adoption des modifications de l'article L. 2333-67 ainsi qu'à une réponse du ministre des transports en date du 2 septembre 2002. Leur analyse lui apparaît indiquer clairement que la capacité à lever le versement transport résulte de la qualité d'autorité organisatrice des transports -que le SITURV détient- sans que la nature de syndicat mixte fasse obstacle.

Sans se prononcer plus avant sur l'interprétation qu'il convient de retenir, la chambre souligne la prépondérance de la taxe sur les transports dans les recettes propres du SITURV. Le versement représente, pour la période examinée, 89,5 % de ses ressources. Cette proportion excède notablement le taux moyen de 45 % relevé, hors Ile-de-France, au rapport public particulier que la Cour des comptes a consacré, en avril 2005, aux transports publics urbains.

La structure des ressources fragilise l'équilibre financier du SITURV car, comme le note le rapport public particulier, l'assiette, et donc le rendement du versement transport sont étroitement liés à la conjoncture économique, à la structure de l'emploi et à la localisation de ces emplois sur le territoire de l'organisme. Pour illustrer la fragilité potentielle due à la prépondérance du versement transport par rapport à la contribution des communes et communautés d'agglomération membres, on peut estimer qu'une baisse de 3 points de l'activité économique coûterait quasi l'équivalent de la contribution de ces membres.

3 - Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les charges de fonctionnement du SITURV passent de 13 M€ à près de 27 M€ entre 2000 et 2004, soit une augmentation supérieure à 107 %.

Le chapitre 65 « autres charges de gestion courante » qui comprend la garantie de recettes versée au titre de la convention de gestion des transports progresse de plus de 45 % sur la même période. Si son poids en pourcentage passe de 87 % du total des dépenses de fonctionnement en 2000 à 70 % en 2004, ce chapitre représente une charge financière de près de 19 M€ en 2004.

Par ailleurs, les charges à caractère général connaissent une croissance de près de 95 % sur la période passant de 0,07 M€ à 1,5 M€. Cette évolution, qui s'explique par la montée en puissance du projet TRANSVILLES et plus particulièrement la reprise de ses attributions de maître d'ouvrage par le SITURV, est constatée également pour les charges de personnel. D'un très faible montant (0,05 M€) en 2000, ces dernières ont été multipliées par 12 en cinq ans (0,65 M€ en 2004).

Les dépenses d'équipement réalisées évoluent comme suit :

2000	2001	2002	2003	2004
13 271 958	6 834 650,14	15 008 669	38 765 294	108 574 934

Elles progressent de plus de près 88 % sur la période et traduisent l'avancement du projet TRANSVILLES. Au titre de l'année 2004, un emprunt de 57 M€ a été levé pour financer le début des travaux.

4 - Les fonds disponibles

Toute la stratégie financière du SITURV a consisté à améliorer sa capacité d'autofinancement depuis plusieurs années. Ainsi, comme il est dit ci-dessus, le taux de la taxe sur les transports a été fixé quasi au maximum dès avant l'année 2000 alors que la situation financière à court terme ne l'exigeait pas.

Au 31 décembre 2004, les fonds propres du SITURV se décomposaient en 59 M€ de réserves, 37 M€ de report à nouveau, 10 M€ de résultat 2004, 29 M€ de subventions réglementées et 4 M€ de fonds globalisés, soit une capacité d'autofinancement totale de l'ordre de 140 M€.

La situation financière du SITURV est donc saine. L'enjeu financier réside, selon la chambre, dans l'utilisation optimale de cette épargne pour mener à bien un projet ambitieux tel que la mise en place du réseau de transports en site propre, grâce à une politique de gestion pouvant s'appuyer sur des comptabilités budgétaire et comptable fiables.

II - LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

A - Les prévisions budgétaires

Des écarts substantiels apparaissent entre les prévisions budgétaires et les dépenses réalisées, portées au compte administratif. Ainsi, en section de fonctionnement, l'écart entre les crédits pour charges à caractère général et les dépenses réalisées à ce titre s'établit entre 14,47 % à 52,73 %, selon les exercices ; s'agissant des charges de personnel et frais assimilés, dépenses qui sont prévisibles, l'écart varie de 10 à 25 %, à l'exception de l'exercice 2001 ; enfin, en matière de charges financières, la prévision budgétaire de l'exercice 2002, soit 3,9 M€ n'a été réalisée qu'à hauteur de 0,37 M€, soit un écart de plus de 90 %. En réponse, l'ordonnateur conteste les chiffres avancés par la chambre.

La section d'investissement présente également des écarts importants entre prévisions et réalisations, qui varient de 13,13 % pour l'année 2000 à 31,93 % pour 2002. En valeur, les écarts sont significatifs. Ainsi pour l'année 2002, si 97 M€ avaient été budgétés, seulement 66 M€ ont été réalisés, soit un différentiel de 31 M€. L'exercice suivant fait apparaître une différence de plus de 18 M€ et l'exercice 2004 une différence de plus de 47 M€. S'il apparaît normal que la conduite d'un chantier très important comme celui de la construction d'un tramway connaisse des aléas, les écarts entre prévisions et réalisations qui en résultent auraient dû être absorbés par les restes à réaliser. Tel n'est pas le cas, ce qui tend à démontrer que l'élaboration du budget résulte davantage d'une approche volontariste que d'une estimation précise de la conduite du projet. Ainsi, faute d'une bonne planification dans le temps, une série d'emprunts d'un montant de plus de 57 M€ a été mobilisée trop précocement en 2004, contraignant le SITURV à rembourser ces derniers au cours du même exercice, au prix de frais financiers conséquents. L'ordonnateur ne partage pas cette analyse.

B - Le rattachement des charges et des produits

A la clôture de l'exercice, les dépenses non mandatées mais correspondant à un service fait doivent faire l'objet de l'émission d'un mandat récapitulatif sur les comptes de classe 6 intéressés, accompagné d'un état des dépenses détaillé à fin d'enregistrement dans la comptabilité budgétaire du comptable. Les comptes de la classe 6 sont débités et le compte 408 est crédité. L'analyse des mouvements apparaissant au compte 408 « Fournisseurs – Factures non parvenues » est donc un bon indicateur de la procédure de rattachement des charges à l'exercice. Au cas particulier, le compte 408 présente un solde nul pour l'ensemble des exercices et n'a fait l'objet d'aucun mouvement sur toute la période 2000-2004.

Face à ce constat, une analyse exhaustive des mandats de l'exercice 2004 et des premiers mois de l'exercice suivant a été effectuée à partir de fichiers informatiques sollicités auprès du SITURV. L'étude a porté sur 1 686 lignes de paiement pour l'ensemble de l'exercice 2004 et sur 842 lignes jusqu'au 4 mai 2005 pour l'exercice comptable suivant. Pour l'exercice 2004, 40 anomalies ont été détectées. Elles correspondent à des charges de l'exercice 2003 comptabilisées par erreur au titre de l'exercice suivant, pour un montant total de 64 734,53 €. Pour l'exercice 2005, 61 erreurs de rattachement correspondant à des charges de l'exercice antérieur ont été recensées, pour un total de 161 309,56 €. Comme en matière de charges, aucun produit n'a bénéficié de la procédure de rattachement.

Si, en valeur, ces écarts n'affectent pas le résultat de l'exercice, leur existence traduit une déficience de la comptabilisation des opérations de fin d'exercice. En réponse, l'ordonnateur s'engage à procéder aux écritures de rattachement à partir de l'exercice 2006.

C - Les restes à réaliser

La sincérité des restes à réaliser s'apprécie par comparaison, d'une part avec les états joints au compte administratif et issus de la comptabilité des engagements pour les dépenses et d'autre part avec tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain de la recette. La sincérité de ces inscriptions constitue une condition de la légalité de la délibération approuvant ce compte administratif. La chambre constate l'absence de justifications des restes à réaliser à l'appui des comptes administratifs approuvés par le comité syndical du SITURV.

Les restes à réaliser se répartissent de la manière suivante sur cinq exercices :

DEPENSES	2000	2001	2002	2003	2004
Immobilisations incorporelles (20)	117 385,74 €	51 840,00 €	685 000,00 €	211 000,00 €	196 000,00 €
Immobilisations corporelles (21)	5 066 643,09 €	9 341 817,00 €	17 874 699,23 €	10 066 600,78 €	4 132 208,85 €
Immobilisations en cours (23)	38 112,25 €	103 438,00 €	345 854,21 €	6 721 507,32 €	58 818 287,56 €
Total	5 224 141,08 €	9 499 096,00 €	18 907 555,44 €	17 001 111,10 €	63 148 500,41 €
RECETTES	2000	2001	2002	2003	2004
Subventions (13)	2 552 217,45 €	3 996 068,95 €	2 880 464,35 €	4 557 733,99 €	12 329 077,61 €

Il ressort de l'analyse des restes à réaliser effectuée au titre de l'exercice 2004 que les recettes correspondent effectivement à l'attente de deux subventions, l'une émanant de l'Etat et l'autre du département mais que les charges certaines correspondant à un engagement de la collectivité n'ont pas été évaluées avec toute la précision nécessaire. A titre d'exemples, le compte 205 « logiciels » bénéficie d'un report de 91 000 € alors que seulement 33 837,16 € correspondent à un engagement certain. De même, le compte 2182 « matériel de transport » se voit doté de 1 250 000 € en report alors que seuls 957 044,18 € auraient dû être inscrits en restes à réaliser. En réalité, le montant total de 63 M€ correspond à des reports de crédits disponibles. En conséquence, les restes à réaliser de l'exercice 2004 devaient s'établir à 1 396 731,79 €.

Il apparaît ainsi que le compte administratif ne donne pas une image fidèle des engagements du SITURV. Cette situation est d'autant plus regrettable que si le syndicat avait désiré solliciter des emprunts auprès d'établissements financiers étrangers s'appuyant sur un système de notation financière, les comptes administratifs approuvés traduiraient artificiellement une situation financière moins favorable que la réalité. En l'état, le compte administratif ne peut servir d'outil de pilotage pour le financement et son faible degré de fiabilité a contribué à mobiliser inopportunément des emprunts. En réponse, l'ordonnateur indique procéder à la rectification de la procédure.

D - La gestion des immobilisations

L'actif du SITURV s'élève à la fin de l'exercice 2004 à 261 013 494,49 € en valeur brute et à 226 665 976,80 € en valeur nette. Les immobilisations sont composées des biens utilisés par le syndicat pour son propre fonctionnement, des biens mis à disposition de la SEMURVAL dans le cadre des deux conventions de gestion du réseau de transports et des biens acquis dans le cadre du programme TRANSVILLES, par le biais de la convention de mandat, désormais résiliée, passée avec la SEMURVAL.

La nomenclature M 43, applicable aux services publics industriels et commerciaux depuis le 1^{er} janvier 2003 rappelle que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, chargé plus spécifiquement du recensement et de l'identification des biens, et au comptable chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Par construction, il doit y avoir parfaite correspondance entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et le fichier des immobilisations tenu par le comptable public.

Au cours de l'instruction, une comparaison entre l'état de l'actif tenu par le comptable public et les comptes produits par le SITURV a été effectuée. Cette première comparaison a été complétée par un rapprochement entre les comptes du SITURV et les écritures d'actifs de la SEMURVAL qui reçoit les biens utiles à l'exploitation du réseau ou s'en est vu transférer dans le cadre des opérations sous mandat.

1 - La comparaison entre l'état de l'actif et les comptes

Absent des pièces justificatives présentées à l'appui des comptes de gestion du comptable de la période sous revue, un état de l'actif à la fin de l'exercice 2003 a cependant été établi et produit en cours d'instruction par le comptable.

Le tableau ci-après retrace les écarts apparaissant entre l'état de l'actif remis et le compte de gestion dont il est censé développer les différentes sommes inscrites en comptes de classe 2.

Cpte	Libellés	Compte de gestion	Etat de l'actif	Différences
203	Frais études, recherche et dvpt	1 090 883,24	1 080 284,54	10 598,70
2182	Matériel de transport	44 272 451,16	45 276 499,04	- 1 004 047,88
27	Autres immobilisations financières	23 461 031,39		23 461 031,39
28	Amortissements	35 040 917,18	28 221 438,51	6 819 478,67

Si le comptable justifie l'absence de justifications du compte 27 par le fait que celui-ci a été soldé en 2004, les autres différences ne sont en revanche pas justifiées. La chambre s'inquiète de ces écarts, notamment de ceux relatifs au matériel de transport et aux amortissements. Ils attestent d'un défaut de suivi d'un parc de 170 autobus.

2 - La comparaison avec les biens mis à disposition de la SEMURVAL

Les conventions prévoient que le SITURV met à la disposition de la SEMURVAL les biens nécessaires à l'exploitation du service. Un inventaire annuel de ces biens est d'ailleurs contractuellement prévu. Le rapprochement global entre les comptes d'actif du SITURV et le poste 22 « immobilisations reçues en concession » figurant à l'actif du bilan de la SEMURVAL révèle les anomalies suivantes :

- le SITURV met des biens à disposition de la SEMURVAL ; son patrimoine, par essence, doit donc être supérieur ou égal à celui reçu par la société. Les écarts négatifs, constatés notamment à la clôture de l'exercice 2004, pour les comptes 201 « programmes informatiques » à hauteur de 1 541 532,11 € et 218 « autres immobilisations corporelles » pour 9 693 766,17 €, entre la comptabilité du SITURV et les écritures correspondantes au bilan de la SEMURVAL, sont donc inexplicables.

- à l'exercice 2003, le matériel de transport était estimé de trois façons différentes : le compte de gestion du comptable faisait état d'une valeur de 44 272 451,16 €, l'état de l'actif retenait 45 276 499,04 €, tandis que le bilan de la SEMURVAL enregistrait la somme de 37 956 851,91 €. Pour le même exercice, le bilan de la SEMURVAL inscrivait 38 387 331,75 € au titre des amortissements des immobilisations reçues en concession alors que le compte de gestion du SITURV n'enregistrait que la somme de 35 040 917,18 €.

En réponse, l'ordonnateur explicite certains écarts par les décalages de comptabilisation notamment sur les cessions de biens.

3 - Le cas particulier des biens acquis dans le cadre du mandat de maîtrise d'ouvrage

Les immobilisations ont été acquises par la SEMURVAL au moyen d'avances du SITURV qui ont transité par le compte 238 « Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles ». Ce compte enregistre à son débit les avances ou acomptes versés. A la justification de leur utilisation, le compte est crédité par les débits des comptes 231 « Immobilisations corporelles en cours » et 232 « Immobilisations incorporelles en cours », au vu des pièces produites. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21. L'examen de ces comptes appelle les observations suivantes :

- Les comptes 20 et 21 « Immobilisations » ont connu, de 2000 à 2004, une seule opération de virement des dépenses des comptes 231 et 232 au compte 21. Relative au projet du tramway et passée en 2002, cette dépense portait sur une somme de 10 024 525,24 €. La chambre s'interroge sur l'absence de passage régulier du compte 23 aux comptes de la classe 2.

- Au compte 2315 « Installations, matériels et outillage », des opérations relatives au projet TRANSVILLES pour les exercices 2002 et 2003, portant respectivement sur les sommes de 4 751 175,97 € et 14 183 070,03 € ne sont pas détaillées mais comptabilisées en une seule fois. La nomenclature M 43 précise pourtant que toutes les immobilisations, quelle que soit leur nature, sont inscrites à l'état de l'actif par catégorie (incorporelles, corporelles et financières), dans l'ordre du plan de comptes par nature, puis dans l'ordre croissant des numéros d'inventaire attribués par l'ordonnateur. En réponse, l'ordonnateur précise avoir engagé une consultation pour une prestation d'inventaire et la mise à jour des actifs.

4 - L'incidence de la taxe sur la valeur ajoutée

Jusqu'en 2002, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) était comptabilisée au compte 10228 « Autres fonds globalisés ». Pour l'exercice 2000, un montant total de 278 569 € a été enregistré, mais au titre de la TVA récupérée sur les investissements de 1999. En 2001, aucune écriture n'a été passée. En 2002, les sommes portées concernaient, pour 871 277,27€ les investissements de 2000 et pour 295 123,93 € ceux de 2001. La chambre relève ce décalage, par rapport aux événements économiques.

A partir de 2003, conformément à l'instruction comptable M 43, la TVA a été comptabilisée au compte 2762, au crédit, pour les créances résultant du transfert des droits à déduction de TVA et au débit, par le crédit des subdivisions du compte 21. La chambre note qu'au cours de l'exercice 2003, le débit de 4 306 029,06 € qui a été passé trouve bien sa contrepartie dans des comptes de la classe 2 mais que les pièces justificatives à l'appui du mandat ne permettent pas de connaître les comptes et montants associés en immobilisations. La chambre rappelle la nécessité d'une individualisation précise des opérations.

En conclusion, la chambre appelle l'attention du syndicat mixte sur l'intérêt qui s'attache à l'exacte comptabilisation de la valeur, tant brute que nette, des actifs, notamment dans la perspective de l'échéance fixée pour la mise en route du tramway, prévue au mois de juin 2006. En réponse, l'ordonnateur précise qu'une procédure de mise à disposition des biens a été mise en œuvre et comporte l'établissement d'un procès-verbal contradictoire signé entre l'exploitant et le SITURV.

III - LA GESTION DES TRANSPORTS URBAINS

A- Le cadre juridique de l'exploitation du réseau de transports

1 - L'économie générale de la convention de gestion des transports collectifs

Par une convention datant de janvier 1993 et expirant le 31 décembre 1999, le SITURV avait confié la gestion du service public des transports à la SEMURVAL. A la suite d'une procédure de consultation et de mise en concurrence, une nouvelle convention de même nature et ayant le même objet a été signée entre les mêmes parties le 5 novembre 1999. En vertu de ce contrat, le SITURV confiait à la SEMURVAL la gestion du service public des transports collectifs dans le périmètre des transports urbains de la région de Valenciennes pour une période de dix ans à compter du 1^{er} janvier 2000. Quatre avenants ont été ultérieurement signés. L'objet des trois premiers était d'augmenter l'offre de service et de modifier le montant et les modalités de calcul de la garantie de recettes, le dernier avenant ayant pour objet la mise à disposition des futures installations de tramway.

Les obligations respectives des parties sont définies par les articles 6 et 8 du contrat. Le SITURV, en qualité d'autorité organisatrice des transports, définit la politique globale des transports collectifs dans le périmètre, réalise les investissements nécessaires au bon fonctionnement des transports collectifs, fixe les tarifs, définit le service et les prestations connexes à réaliser par l'exploitant et contrôle ce dernier, notamment sur l'entretien des biens et la démarche qualité. Pour sa part, la SEMURVAL, en qualité d'exploitant, assure la mise en œuvre de la politique globale et de l'offre des transports collectifs définies par l'autorité organisatrice des transports, encaisse les recettes, assume l'ensemble des relations commerciales, gère le personnel, met en œuvre la démarche qualité, informe l'autorité organisatrice sur la réalisation du service et, depuis 2002, gère le contrat de location et d'entretien du parc de véhicules de service.

Les biens nécessaires à l'exploitation sont, en application des articles 12 et 13 de la convention, inscrits sur deux types d'inventaires. L'inventaire A énumère les biens fournis par l'exploitant, qu'ils soient acquis sur fonds propres ou sur subventions d'investissements versées par le SITURV. L'inventaire B comprend les biens mis à disposition de l'exploitant par le syndicat mixte, étant précisé que ces biens peuvent avoir été achetés par l'exploitant qui a reçu mandat à cet effet.

La rémunération du délégataire est définie par les articles 17, 18, 19 et 23 de la convention. Elle est également l'objet principal des avenants successifs. La rémunération du délégataire consiste en une recette garantie actualisable. Son montant forfaitaire annuel avait été fixé, à compter de l'année 2000, à 23 689 205,24 € HT pour une offre kilométrique annuelle de 8 100 000 km. A compter de 2002, la recette garantie a été portée à 28 479 421 € HT pour 8 632 305 km. A compter de 2003, elle s'établissait à 31 072 308 € HT pour une offre de 8 698 844 km. A compter de 2004, la garantie a été arrêtée au montant de 32 236 509,16 € pour une offre kilométrique plus élevée que le troisième avenant ne fixe cependant pas.

Le mécanisme de la garantie de recettes implique que l'exploitant conserve l'ensemble des produits d'exploitation, à charge pour l'autorité organisatrice des transports de lui verser la différence entre le montant de la recette garantie et les recettes perçues. Le dispositif est complété par un intéressement aux recettes, positif ou négatif en fonction de l'atteinte ou non d'objectifs de recettes. A partir de 2001, un intéressement est le cas échéant attribué en fonction de critères qualitatifs. La garantie de recettes est versée par voie d'avances, la régularisation intervenant en fin d'exercice au vu des pièces justificatives.

Aux termes de l'article 20 de la convention, l'exploitant doit tenir une comptabilité particulière conforme au plan comptable applicable en matière de transport. Par ailleurs, les articles 22, 24, 25 et 26 imposent à la SEMURVAL de fournir régulièrement au SITURV des éléments d'information sur son activité. L'exploitant est tenu de présenter à l'autorité organisatrice, pour approbation, avant le 31 janvier, un programme d'investissements et un budget prévisionnel pour l'exercice suivant et les inventaires A et B mis à jour au 31 décembre de l'année. De plus, l'exploitant doit communiquer au SITURV avant le 1^{er} juin le rapport du délégataire prévu par l'article L. 1411-3 du Code général des collectivités territoriales complété par les comptes de l'exercice, un rapport d'activité approuvé par l'assemblée générale ordinaire annuelle de la société, le compte de résultats, le bilan de ses services et un compte rendu d'activité statistique. Outre ces informations annuelles, l'exploitant communique mensuellement, entre le 15 et la fin du mois, au syndicat mixte la situation mensuelle et le contrôle budgétaire relatifs au mois précédent.

L'économie générale des rapports contractuels unissant le SITURV et la SEMURVAL rend délicate toute appréciation relative à la nature juridique de la convention. S'il résulte de ses stipulations que l'exploitant se rémunère principalement en percevant ses recettes sur les usagers au sens de l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales qui définit la délégation de service public, il apparaît toutefois qu'en application du mécanisme de la garantie de recettes, la SEMURVAL ne supporte aucun aléa économique résultant de l'exploitation du réseau de transports. L'absence d'aléa pesant sur l'exploitant est révélée par le champ d'application de la garantie de recettes qui s'étend bien au-delà de l'évaluation forfaitaire d'un résultat d'exploitation. Cette garantie couvre, par exemple, la contrepartie du contrat de location du parc de véhicules de service (premier avenant) ou la hausse des taxes locales et même celle de l'assurance incombant normalement à l'exploitant (deuxième avenant).

La chambre considère qu'il conviendrait de lever le caractère ambivalent d'un tel contrat en optant clairement, dans un premier temps, pour le régime de la délégation de service public ou pour le régime des marchés publics. Telle qu'elle est prévue et exécutée, l'actuelle recette garantie peut en effet, pour certaines prestations, s'analyser comme le prix payé par le syndicat mixte en contrepartie de la fourniture d'un service. Dans un second temps, et à supposer que le régime des délégations de service public soit retenu, le contrat mériterait d'être placé sous le régime de la concession, de l'affermage ou de la régie intéressée afin notamment de clarifier la gestion des immobilisations, désormais considérables, mises à disposition de l'exploitant. L'ordonnateur ne partage pas le point de vue de la chambre et considère que « *la convention de délégation de service public conclue avec la SEMURVAL comporte bien un risque d'exploitation* ».

2 - Les avenants au contrat

L'examen des avenants successifs au contrat conduit la chambre à constater que les trois premiers ont abouti à majorer la garantie de recettes incombant au SITURV de plus de 36 %, taux qui excède le seuil généralement admis par le juge administratif pour caractériser un bouleversement des termes du contrat. L'importance des modifications apportées à la convention initiale découle également des nouvelles missions confiées à la SEMURVAL par le quatrième et dernier avenant qui met à disposition de l'exploitant les futures installations du tramway.

L'appel d'offres engagé en mars 1999 et l'article 1^{er} de la convention du 5 novembre 1999 signée à sa suite précisait en effet que « *l'introduction du tramway, prévue sur la durée de la convention et l'éventuelle extension du périmètre de transports urbains feront l'objet d'avenants au présent contrat* ». Sans mettre en cause les capacités de la SEMURVAL, créée afin d'exploiter un réseau d'autobus urbain, à apprendre un métier nouveau, celui d'exploitant d'un réseau ferré de tramway, qui repose sur l'utilisation d'un matériel guidé et suppose le recours à des opérations de

maintenance particulières, la chambre considère que l'ampleur des modifications pourrait rendre utile une renégociation d'ensemble du contrat. De fait, le déploiement considérable du réseau d'autobus autour du tracé du site propre, l'apparition des pôles d'échanges et de lignes à haut niveau de services notamment, s'apparente à une refonte totale des conditions de la desserte des communes appartenant au périmètre de transports urbains. Il conviendrait en tout état de cause que le SITURV procède à une mise en concurrence à l'approche du renouvellement, prévu le 1^{er} janvier 2010, du contrat actuellement en cours.

2 - La convention relative au transport des personnes à mobilité réduite

Par convention du 30 mai 1997, le SITURV a confié à la SEMURVAL la gestion avec garantie de recettes du service de transport collectif des personnes à mobilité réduite pour six ans à compter du 1^{er} juillet 1997. Les termes de ce contrat sont fortement comparables à ceux du contrat de gestion des transports urbains en matière d'obligations comptables, de compte rendu d'activité et de réactualisation annuelle de la garantie de recettes à la fin du 1^{er} semestre.

Au titre de la période allant du 1^{er} juillet 1997 au 30 juin 1998, le montant de la garantie de recettes a été fixé à 230 398,03 €. Pour tenir compte de la création d'un nouveau service de transport et de l'extension du périmètre de transports urbains de 65 à 75 communes, un premier avenant a été signé le 13 décembre 2002 portant la garantie de recettes à 129 300,34 € pour le premier semestre 2002 et à 132 435,85 € pour le second, soit un total annuel de 261 736,19 €. Un deuxième avenant a été conclu le 28 mars 2003 visant à proroger la convention de gestion jusqu'au 31 décembre 2003, la commission de délégation de service public du SITURV réunie le 28 février 2003 ayant souhaité un délai supplémentaire pour étudier la demande, réaliser une étude comparative et définir des indicateurs qualitatifs.

Une nouvelle convention a donc été conclue le 22 décembre 2003, valable jusqu'au 1^{er} janvier 2010. Son objectif est de proposer de nouveaux services baptisés SESAME avec notamment un service de porte à porte et accompagnement du conducteur. Cette nouvelle orientation a profondément modifié les relations financières entre les deux contractants. Ainsi, en lieu et place d'une garantie de recettes, l'exploitant, outre les recettes des usagers, perçoit une compensation tarifaire de 21,82 €, correspondant à la différence entre le prix du titre de transports et le prix d'équilibre, pour une tranche comprise entre 13 000 et 15 000 voyages. Un coefficient de pénalité ou de bonification allant de - 25 % à + 10 % est applicable en fonction du nombre de voyages réalisés. La notion de garantie de recettes est donc remplacée par celle de compensation tarifaire unitaire.

B - Le coût actuel de l'exploitation du réseau de transports

1 - Le coût actuel des transports collectifs

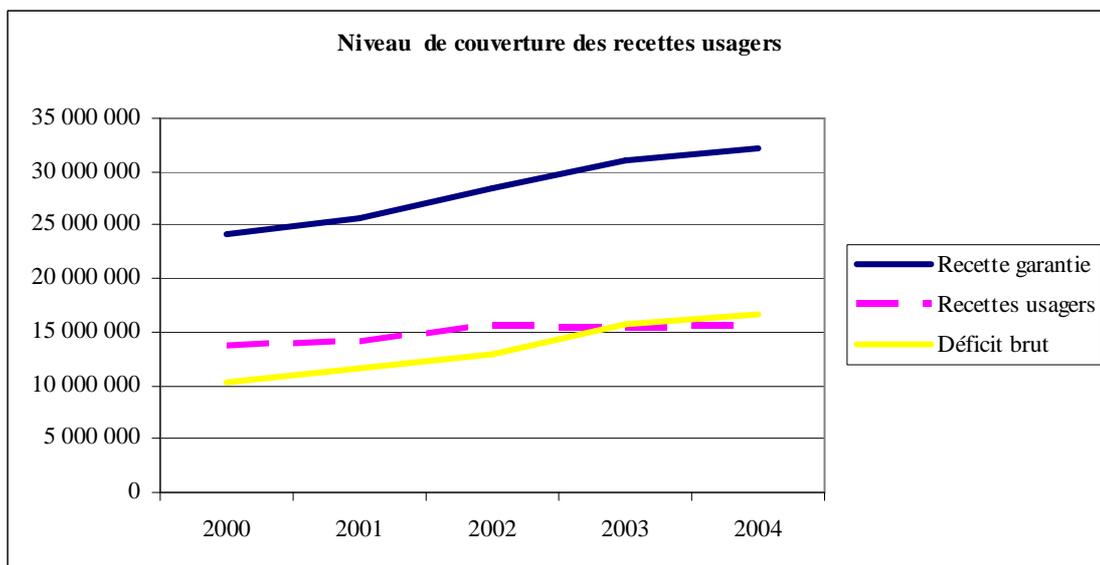
De 2000 à 2004, si le produit des ventes de tickets et des ventes aux scolaires augmente en valeur (+ 6,45 % et + 25%), le nombre des tickets vendus et des abonnements baisse (- 1,75 % et - 2,94 %). De fait, le réseau a perdu 1 342 299 voyageurs entre 2000 et 2004, soit une baisse de 7,18 %. Les années 2003 et 2004 voient se dessiner un retour à une meilleure fréquentation mais qui demeure inférieure à l'année 2000.

Parallèlement à ce phénomène, l'offre kilométrique sur laquelle s'est engagée la SEMURVAL progresse de près de 12 % sur les cinq années contrôlées. A moyens quasi constants en termes de matériel et de personnel, l'exploitant a absorbé cette croissance en affrétant plusieurs lignes. Ainsi sur 1 028 150 km supplémentaires, il n'en a assuré que 166 975 directement. Les

charges du poste augmentent d'ailleurs faiblement, passant de 4 817 641,54 € à 5 075 193,88 €. La fréquentation du réseau a donc baissé alors que l'offre de service augmentait, ce qui expose les parties à un effet de ciseau défavorable.

L'activité exercée conduit en outre à une rigidité certaine des charges directes (entretien du matériel, frais de carburants et frais de personnel) qui se répercute sur le coût de la garantie de recettes. La chambre note que l'augmentation significative des charges de personnel trouve son origine, pour la plus grande part, dans des phénomènes exogènes à la SEMURVAL, tels que l'augmentation des charges sociales, la réduction du temps de travail et, surtout, les décisions propres du SITURV, en particulier, les délibérations des 18 juin 2002, 20 juin 2003 et 20 janvier 2004 qui imposent une augmentation de l'offre de service, des mesures en matière de sécurité et de lutte contre la fraude.

L'évolution de la garantie de recettes retrace ces évolutions : fixée en 2000 à 24 089 315,92 €, elle s'élève en 2004 à 32 236 509,16 €. Les recettes provenant des usagers augmentant dans une moindre proportion (13 740 549,02 € en 2000, 15 563 014,03 € en 2004) ne couvrent plus, en 2004, que 48,28 % de ce montant, contre 57,04 % en 2000. Le déficit brut s'accroît donc fortement : 10 348 766,90 € en 2000, 16 673 495,13 € en 2004. Le graphique suivant illustre la tendance ainsi décrite :



La garantie de recettes mise à la charge du syndicat mixte au cours de la période progresse donc régulièrement chaque année : elle passe de 11 139 047,95 € en 2000 à 18 071 659,18 € en 2004, en augmentation de 62 %. La chambre en conclut que si le renchérissement important des coûts globaux du réseau actuel de transport collectif est la contrepartie d'une augmentation de l'offre de service demandé à l'exploitant, cette évolution semble sans véritable influence sur la fréquentation.

2 - Le coût du transport des personnes à mobilité réduite

Les incidences financières brutes de la première convention et de ses deux avenants se caractérisent par une progression, en valeur, de la garantie de recettes annuelle de 239 818,62 € en 2000 à 285 938,02 € en 2003. L'avenant relatif à l'extension du périmètre de transports urbains et à une augmentation de l'offre de service a conduit à une augmentation de la garantie de recettes de près de 6 % pour l'année 2002. La croissance observée sur 2003 est principalement due à l'augmentation du prix du gazole.

En intégrant les conséquences financières de la nouvelle convention applicable à compter de 2004, la chambre observe que le coût total du service de transport des personnes handicapées progresse, en rythme annuel, de 239 818,62 € en 2000 à 301 355,92 €, soit une augmentation de plus de 25 % en cinq ans. L'ordonnateur précise que cette augmentation est liée à une hausse de fréquentation importante (14 000 voyages en 2004, contre 12 000 en 2000).

C - Les enjeux financiers de l'exploitation du nouveau réseau

1 - L'analyse des hypothèses de recettes et de coûts

Une évaluation socio-économique du projet avait été jointe au dossier de déclaration d'utilité publique. Cette étude datée du 9 juin 2004 analyse les effets socio-économiques prévisibles et étudie les impacts financiers attendus. Ces travaux sont basés sur l'hypothèse d'une croissance de la fréquentation de 20 % à l'horizon 2008 et de 30 % à l'horizon 2010. Ce qui conduit à simuler le bilan économique prévisionnel d'exploitation suivant :

	2001	2008 1 ^{ère} tranche	2010 2 ^{ème} tranche
Voyages (millions)	20,2	24,0	26,8
Recettes (M€)	15,4	18,3	20,4
Coût exploitation (M€)	30,3	37,3	37,9
Taux de couverture	51 %	49 %	54 %

La même étude précise que l'impact direct sur le niveau d'emploi, en phase d'exploitation, peut être estimé à environ 25 créations pour la maintenance des équipements et les opérations sur voie.

Au cours de l'instruction, le SITURV a élaboré à la demande de la juridiction une étude financière visant à simuler, jusqu'en 2015, d'une part, les ressources et les charges permanentes dégagant une capacité d'autofinancement et d'autre part, le coût et le financement du projet, la comparaison entre les deux agrégats permettant d'évaluer la situation financière finale et, par là même, la viabilité économique du projet. Selon le SITURV, la capacité d'autofinancement, obtenue par la différence entre les ressources et les charges permanentes, oscillera entre 9,69 M€ en 2004 et 11,67 M€ en 2015, soit un total de 136,32 M€ entre 2004 et 2015. Les hypothèses retenues appellent les observations suivantes.

S'agissant des charges permanentes, la simulation financière du SITURV aboutit à un montant total de 332,03 M€. Toutefois, cette projection ne prend pas en compte l'amortissement du projet, alors que l'évaluation, réalisée lors de l'enquête publique, évoquait un coût de renouvellement (2,5 % à 5 ans, 3,5 % à 10 ans, 3 % à 15 ans et 3 % à 20 ans) ainsi que des coûts de grosses réparations évalués à 3 % tous les 10 ans.

S'agissant des recettes, le SITURV les estime ainsi : « à partir de 2007, les hypothèses sont établies sur la base de l'offre kilométrique du réseau redéployé des deux phases et sur la base des coûts kilométriques constatés en 2004 ou issus d'informations des réseaux français pour le tramway. La recette est établie sur la base d'une augmentation de la fréquentation de 25 % après la première phase et 30 % après la seconde. La recette unitaire est la recette moyenne constatée en 2004 ». La chambre s'interroge sur cette hypothèse de travail. Comme l'a observé le rapport public particulier de la Cour des comptes relatif aux transports publics urbains, si la création de nombreuses lignes de transport en commun en site propre a permis de diversifier l'offre de transport, elle n'a, contrairement à une idée très répandue, pas conduit à une augmentation de cette

offre en termes relatifs, ni même, à quelques exceptions près, à une croissance sensible de la fréquentation. Même dans les cas de réseaux dont le tramway a eu un effet d'entraînement très important sur la fréquentation, tels que ceux de Grenoble ou Lyon, la part des nouveaux voyageurs empruntant le tramway est restée faible, l'essentiel de la fréquentation provenant d'usagers empruntant les lignes d'autobus préexistantes. En réponse, l'ordonnateur maintient que les hypothèses retenues sont réalistes et précise que le retour à la situation de 2000 (fréquentation 20,7 millions) suffirait à assurer la moitié des objectifs.

2 - Le coût total du projet TRANSVILLES et son financement

Le tableau suivant (en M€) résume les évaluations communiquées par le SITURV quant au coût total du programme TRANSVILLES.

	(en M€)
Réalisation phase 1	249,31
Communication	3,05
Foncier phase 1	6,18
Réalisation phase 2	57,35
Foncier phase 2	0,30
Annuités d'emprunt	100,96
Coût trésorerie	0,75
Total	401,88

Cette estimation est basée sur des coûts qui n'incorporent aucun aléa. La décision récente d'ajouter 800 m de réseau pour desservir le centre hospitalier, nécessitant en l'état un investissement supplémentaire de 3 M€, n'est pas prise en considération.

Les hypothèses de travail élaborées par le syndicat conduisent à un solde constamment positif de 2003 à 2015, ce dernier exercice dégagant d'ailleurs un solde budgétaire de l'ordre de 24 M€. La chambre rappelle que ces perspectives ne prennent pas en compte les frais de renouvellement et de grosses réparations et reposent sur une prévision d'une hausse de fréquentation de 20 %. Compte tenu du peu de marges de manoeuvre dont dispose le syndicat en matière de taux de versement transport, l'équilibre à moyen terme de l'opération lui paraît nécessiter la recherche de ressources nouvelles.

IV - LA GESTION DU PROJET DE TRAMWAY

A - Le projet du SITURV

1 - Le choix d'un mode de transport en commun en site propre

Le périmètre de transports urbains du SITURV épouse presque parfaitement les contours de l'arrondissement. Il couvre plus de 600 km² et dessert 350 276 habitants répartis sur 75 communes, dont plus de la moitié sont des communes rurales. Le périmètre étant actuellement traversé par 35 lignes, hors lignes affrétées et services de transport scolaire, l'offre kilométrique, exprimée en km par habitant est relativement faible avec 24,2 km/hab, à comparer au ratio moyen des 30 réseaux de plus de 200 000 habitants qui s'établit à 31,8, selon le SITURV. Le réseau exploité par la SEMURVAL se distingue également par une vitesse commerciale moyenne élevée, ce qui traduit la structure multipolaire de l'agglomération, alliant des zones de faible densité en territoire péri-urbain et les entrées de ville, ainsi que le centre, où les vitesses sont beaucoup plus basses.

Dans ces conditions, le projet d'un tramway s'est imposé en fonction de la place centrale qu'occupe, dans le réseau de transports, la ville de Valenciennes qui se présente comme un lieu d'attraction puissant. Elle concentre 80 à 90 % des emplois tertiaires de l'arrondissement et accueille une grande partie des commerces et services. La ville est aussi un pôle universitaire de plus de 10 000 étudiants et abrite des équipements sanitaires et culturels de grande dimension. Le choix d'un mode de transport en site propre se comprend également comme un outil de restructuration de l'espace urbain. De fait, l'arrivée du tramway s'accompagne de la réalisation d'un projet d'urbanisme, baptisé « Cœur de Ville », porté par la commune de Valenciennes.

Enfin, la liaison privilégiée de la ville centre avec la ville de Denain illustre tout particulièrement la nécessité d'établir une voie d'accès rapide avec l'agglomération valenciennoise. L'extension de la première ligne du tramway s'inscrit à court terme dans l'optique du développement du tram-train.

2 - La première ligne

La première phase intéresse une ligne de tramway de 9,6 km, de l'université, au sud de l'agglomération valenciennoise jusqu'au quartier Dutemple, à Valenciennes. La ville de Valenciennes se trouve donc traversée en son centre par le tramway qui dessert également les communes d'Aulnoy et Anzin. Le tracé comprend 19 stations dont une, commune avec le réseau SNCF et quatre, communes avec le réseau de bus. Si près de 1 000 places de stationnement disparaissent avec le passage du tramway, dont près de 620 en centre ville, le projet envisage de créer 985 places de rabattement, réparties dans quatre parcs relais.

Le niveau de service est fixé pour répondre à une clientèle estimée de 32 000 voyageurs par jour en 2008, étant précisé que la charge maximale s'établirait à 2 600 voyageurs par heure et par sens, en heure de pointe, sur les tronçons les plus fréquentés. Les onze stations formant le cœur de la ligne (Anzin Hôtel de Ville-Vosges) connaîtraient donc, aux heures de pointe, un renforcement du service à raison d'un passage toutes les 4 ou 5 minutes. L'amplitude de service, de 6 h à minuit, décroîtrait en fréquence jusqu'à un passage par demi-heure dans les heures les plus creuses. A une vitesse commerciale moyenne de 20 km/h, le tour durerait 28 minutes. Le réseau de bus serait en partie redéployé, autour de l'épine dorsale formée par le tracé du tramway, avec la mise en place de 8 lignes de bus dites à haut niveau de service (HNS). Les autres lignes, au nombre de 29 (contre 35 actuellement) seraient maintenues ou créées.

Bénéficiant d'un avis favorable de la commission d'enquête, en date du 28 septembre 2000, sous quelques réserves et recommandations, le projet, modifié, a été déclaré d'utilité publique par arrêté du préfet du Nord, en date du 4 juillet 2001. Les recours en annulation formés à son encontre ont été rejetés par jugement du tribunal administratif de Lille du 2 décembre 2004. Dans l'intervalle, le SITURV avait réorienté son projet. L'ultime variante du tracé a donc été adoptée par délibération du 20 juin 2003 et validée, après une nouvelle enquête publique et sur l'avis favorable du commissaire-enquêteur, par arrêté du 26 janvier 2004.

3 - La deuxième ligne et le développement du réseau

Par délibération du 12 mars 2004, le comité syndical du SITURV a souhaité le lancement de l'enquête publique relative à la construction de la deuxième ligne de tramway, ralliant le quartier Dutemple à la ville de Denain, en utilisant l'ancienne voie ferrée des Houillères dont l'emprise appartient au SITURV. L'objectif affiché par le syndicat de transport est d'améliorer sensiblement le temps de parcours pour offrir aux usagers une alternative sérieuse à l'usage de la voiture et de l'autoroute, d'apporter un meilleur service de bus grâce au redéploiement du réseau, d'assurer la desserte efficace de la zone économique dite du Plateau d'Hérin située sur le parcours et de participer à la politique de renouvellement urbain de ce secteur de l'arrondissement.

La desserte du centre hospitalier de Valenciennes était situé à l'écart du tracé déclaré d'utilité publique, l'objectif prioritaire étant de privilégier la desserte d'Anzin et le désenclavement des quartiers de cette commune jusqu'à celui de Dutemple. La mise en œuvre d'un redéploiement du réseau devrait, selon le SITURV, apporter une solution de qualité à la desserte du pôle, par ailleurs en cours de restructuration.

B - Les principaux marchés, conventions et transactions du programme TRANSVILLES

1 - La maîtrise d'ouvrage

Sur la base de diverses études menées au début des années 1990, le SITURV a conclu le 22 février 1993 un mandat de maîtrise d'ouvrage avec la SEMURVAL. Le contrat, passé en application de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, se présentait comme le prolongement de l'exploitation du réseau confiée à la SEMURVAL en application de la convention de gestion avec garantie de recettes, dont l'article 14 stipule que « *l'autorité organisatrice peut donner mandat à l'exploitant pour réaliser, en son nom, des investissements nécessaires à l'exploitation* ». La mission confiée à la SEM était très étendue puisque la SEMURVAL était en effet chargée de l'étude (phase 1) et de la réalisation (phase 2) d'un réseau de transports en site propre au nom et pour le compte du SITURV. Modifiée à quatre reprises jusqu'en 2000 avant d'être résiliée en 2003, la mission dévolue à la SEMURVAL a fait, au fil des avenants, l'objet d'une redéfinition.

Son contenu, très vaste à l'origine (mise en place du réseau de transports collectif en site propre) a été précisé : l'engagement des études et des travaux du site propre routier et de la première ligne de tramway, l'amorce de la deuxième ligne et le pôle relais de Denain. Par ailleurs, compte tenu des vicissitudes rencontrées dans le déroulement du projet, la durée, initialement fixée à 7 ans, à compter de 1993, a été prolongée jusqu'en 2006, entérinant un décalage de six années par rapport au contrat de départ.

Les modalités de la rémunération du mandataire ont également été redéfinies. Consentant à titre gratuit, le contrat d'origine prévoyait seulement le remboursement, par le SITURV, des dépenses exposées par la SEMURVAL. Le premier avenant, passé le 14 mars 1997, a fixé une rémunération globale, pour l'ensemble de la période, destinée à couvrir les dépenses de personnel (une équipe de 10 personnes à temps plein), les missions d'expertise et les moyens de fonctionnement courants, arrêtée à hauteur de 8 034 063,21 € (52 700 000 F). L'avenant n° 4, signé le 12 décembre 2000, a modifié le montant en distinguant une première partie de la mission, correspondant aux études ayant abouti à l'avant-projet définitif de l'opération, rémunérée à hauteur de 4 597 557,46 € et une seconde partie, débutant en 2001 et correspondant à la réalisation de la première tranche du programme, rémunérée à hauteur de 7 820 000 € HT, soit 12 417 557 € (81 453 834 F) au total.

Par délibération du 4 septembre 2003, le comité syndical du SITURV a décidé de mettre fin au mandat le liant à la SEMURVAL, avec effet au 31 décembre 2003. Parallèlement, le syndicat engageait des consultations pour des prestations similaires, dans le cadre d'un marché public d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce dernier, par convention du 22 décembre 2003, a été confié à la société TRANSAMO, filiale du groupe TRANSDEV. L'article 3 du cahier des charges annexé prévoyait que le titulaire du marché s'engageait à reprendre le personnel de la SEMURVAL, affecté à l'équipe TRANSVILLES. Par ailleurs, l'article 11 du cahier des clauses administratives particulières rappelait le principe de l'exécution personnelle des prestations par la société et la possibilité de sous-traiter en partie, mais sous réserve de l'agrément du maître de l'ouvrage.

La société TRANSAMO a choisi de ne pas reprendre le personnel de la SEMURVAL mais a désigné la société comme sous-traitante, dans une logique de continuité et de partenariat étroit. De fait, les sociétés TRANSAMO et SEMURVAL, toutes deux liées au groupe TRANSDEV, ne sont pas étrangères l'une de l'autre dès lors que, sous le régime de la convention de mandat, la SEMURVAL avait déjà recours aux services de la société TRANSAMO. La SEMURVAL est ainsi devenue la sous-traitante de son ancien sous-traitant.

La mission confiée à TRANSAMO, à l'origine très étendue puisqu'elle consistait en une mission générale d'assistance au SITURV, était rémunérée par le versement d'un prix forfaitaire de 5 152 000 € HT. Les restrictions apportées progressivement aux missions, notamment la suppression de la fonction de responsable de mission et le remplacement des prestations de direction de la mission par des prestations d'expertises ponctuelles, ont eu pour corollaire la révision à la baisse du forfait de rémunération, qui s'établit désormais à 3 341 249 € HT. Cette évolution manifeste la reprise, par le SITURV, de la conduite du chantier, sans que pour autant soit négligée, selon l'ordonnateur, l'association au développement et à la mise en œuvre du programme de la SEMURVAL, future exploitante du nouveau réseau.

2 - La maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre pour l'étude et la réalisation du projet TRANSVILLES a été confiée au groupement GIVAL par convention du 13 décembre 1996, à l'issue d'une sélection sur concours entre 4 candidats. Le marché est divisé en deux lots, correspondant à la mise en place du tramway -opération d'ingénierie- et à son insertion urbaine -opération d'architecture-. Le premier lot, qui comprend les études techniques ainsi que la réalisation de l'infrastructure et du matériel roulant, a été attribué au groupement GIVAL ETS (Etudes Techniques Spécifiques) composé de six entreprises, chacune spécialisée dans un domaine particulier : INGEROP, société du métro de Marseille, SECA, SEEN, cabinet Antoine Bourgoïn, BETA. Le second lot qui concerne le fonctionnement des stations, le mobilier, les bâtiments d'exploitation et la partie architecturale des ouvrages d'art a été confié à 3 architectes et un paysagiste réunis dans le second groupement, dénommé GIVAL GWAP (Graph Architectes, Wilmotte, Artefact, Paysages). Pour assurer la cohérence du programme, le marché stipule que le titulaire du lot n° 1 assure le pilotage et la coordination technique de l'ensemble du projet TRANSVILLES, le lauréat du lot n° 2 étant associé en cotraitance.

Le marché initial a été conclu pour un prix global de 17 012 642 € HT, incluant la première tranche ferme, soit l'étude d'avant-projet définitif, la première tranche conditionnelle (réalisation de la première ligne Université-Dutemple) pour 10 074 567 € et la 2^{ème} tranche (ligne Valenciennes-Saint-Saulve). Un premier avenant, conclu le 30 septembre 1998, a soustrait la mission matériel roulant, confiée au constructeur des rames et intégré une mission « bâtiments », rémunérée distinctement pour un surcoût global de 225 368 €. Le deuxième avenant, signé le 15 février 1999, a étendu la mission d'élaboration de l'architecture du système informatique d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs, initialement prévu pour le seul tramway, à l'ensemble du réseau

redéployé, y compris les autobus. Il s'est traduit par un supplément de prix de 56 003 €. Le troisième avenant, signé le 18 novembre 1999, a entériné les conséquences des retards à l'autorisation du projet et les modifications apportées au tracé en prolongeant la durée de réalisation de 41 semaines et en augmentant les coûts d'un montant total de 1 879 505 €. Le quatrième avenant, signé le 19 janvier 2001, a, conformément au marché initial, revalorisé le forfait de rémunération, en fonction du coût prévisionnel des travaux pour 1 538 169 €. Enfin, le cinquième et dernier avenant, conclu le 19 janvier 2004, adapte la dernière tranche conditionnelle, qui est affermie, ainsi que le forfait définitif et le programme des travaux. Selon le rapport de présentation, le supplément de prix est arrêté à la somme de 3 675 720 €.

La chambre observe donc qu'au prix initial de 17 012 642 € s'est ajoutée au moins la somme de 7 374 765 €, soit une augmentation de 43 % de la masse du marché. Si cette augmentation procède en grande partie de l'application mécanique de clauses du marché et de principes d'indemnisation prévus par le droit des marchés publics, elle témoigne surtout de l'allongement des délais de réalisation de la première ligne, allongement lui-même accompagné de nombreuses modifications apportées au projet.

La chambre relève par ailleurs que l'avenant n° 5 du 19 janvier 2004 a été signé alors que la commission d'appel d'offres n'avait pas encore rendu son avis et que le comité syndical n'avait pas encore donné au président du SITURV l'autorisation de le signer. L'avis de la commission et la délibération du comité syndical, tous deux datés du 20 janvier 2004, sont en effet postérieurs à la signature de l'avenant. De plus, la délibération n'a été transmise au contrôle de légalité que le 16 février 2004. En application de l'arrêt du Conseil d'Etat « préfet de la Côte d'Or »¹, l'absence de caractère exécutoire de l'autorisation donnée au signataire a entaché ce marché d'une irrégularité substantielle. Enfin, le contenu de l'avenant, qui prend acte de la fin du mandat de maîtrise d'ouvrage de la SEMURVAL ainsi que du changement intervenu dans la composition du groupement de maîtrise d'œuvre, démontre que les cocontractants ont entendu donner une base contractuelle aux ordres de services concernant la première tranche conditionnelle dont le montant, important, s'élevait à 2 894 022 €. La chambre souligne l'atteinte au droit des marchés public que constitue la régularisation de ces ordres de services hors marchés, qui représentent à eux seuls 17 % de la masse initiale du marché et concourent pour plus de 39 % à l'augmentation générale de son prix.

3 - L'acquisition du matériel roulant

Dans le courant de l'année 1997, la commission d'appel d'offres du SITURV a sélectionné cinq candidats pour participer à l'appel d'offres sur performances, préalable à l'attribution du marché de matériel roulant. Après lancement de l'appel, autorisé par délibération du 30 mars 1998, et remise des offres en juin 1998, la commission d'appel d'offres a attribué le marché à la société Alstom le 9 décembre 1998. Le cahier des clauses fonctionnelles de performances a été converti en cahier des clauses techniques particulières dans le courant de l'année 1999. Le marché de fourniture des rames a été signé le 9 février 2000.

L'objet du contrat était de livrer 17 à 28 rames de tramway ; il incluait la conception, les études techniques et esthétiques, la réalisation d'une maquette à l'échelle et la fourniture d'outils spécifiques et d'un parc de pièces de rechange. Le fournisseur s'engageait également à assurer la formation des agents de maintenance et d'exploitation ainsi que la maintenance du matériel roulant et des équipements associés. Le marché comprenait une tranche ferme, portant sur la réalisation d'une maquette (pour 620 588,35 € TTC, hors coût du transport) et sur la fourniture de 17 rames, pour 33 054 951,17 € TTC, hors options techniques. La livraison de ces dernières était subordonnée à l'obtention de la déclaration d'utilité publique du projet. Les 3 tranches conditionnelles du marché

¹ CE, avis, 10 juin 1996, préfet de la Côte d'Or, Leb. p. 198 et arrêt, Sect., 20 octobre 2000, Sté Citécable Est, p. 457.

avaient pour objet la fourniture de rames supplémentaires et la réalisation de prestations de maintenance totale du parc de rames et des équipements associés, à l'exception des installations fixes.

La déclaration d'utilité publique délivrée le 4 juillet 2001 aurait dû déclencher la livraison des 17 premières rames, mais la révision du planning de réalisation du programme TRANSVILLES, a conduit à reporter au dernier trimestre 2003 l'ordre de service pour la fabrication des matériels. Le modèle de matériel choisi par le SITURV, issu de la gamme Citadis, était le type TGA 301. Le maintien de ce choix s'est avéré obsolète, le matériel n'étant plus en fabrication sur les chaînes. Par délibération du 20 juin 2003, le comité syndical a donc approuvé un projet d'avenant, signé le 29 juillet 2003, qui avait pour objet l'acquisition de rames de modèle Citadis type 302 dont les caractéristiques techniques diffèrent sensiblement du modèle précédent. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que « relancer une nouvelle procédure marché ... remettait en cause les enchaînements de marché envisagés » ; il ajoute que, dans cette hypothèse, « les prestations déjà réalisées (étude, maquette) ... étaient inutiles » et précise que « les réponses aux appels d'offres passés dans d'autres agglomérations à la même époque faisaient ressortir des prix unitaires très similaires à ceux établis dans le cadre de l'avenant ».

La chambre note que la délibération autorisant l'avenant en cause n'a été transmise en préfecture que le 5 janvier 2004, soit plus de cinq mois après la date de la signature. Selon la jurisprudence rappelée ci-avant (§ IV-B-2), l'absence de caractère exécutoire de la délibération entache la régularité de l'acte. Elle constate que, de façon générale, l'évolution de la convention se caractérise par une augmentation importante du prix du marché et un changement substantiel du matériel fourni. En effet, la masse du marché initial, toutes tranches confondues, avait été évaluée à 38 896 665 € HT. Par l'effet des avenants, qui se sont traduits par un surcoût de 9 609 957 €, le prix s'élève en définitive à 48 506 623 € HT, soit une augmentation de près de 25 %, hors coût des nouvelles études de design confiées à un cabinet spécialisé.

4 - La convention financière relative à la voirie

Une convention financière tripartite, signée le 4 juin 2003 entre le SITURV, la ville de Valenciennes et la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole intéresse les travaux d'aménagement de voiries et réseaux divers, sur le domaine public, induits par la création d'un site propre affecté au tramway et de ses équipements. Elle précise que ces travaux d'accompagnement, bien que non compris dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique, sont néanmoins nécessaires au bon fonctionnement du transport en commun en site propre.

Le SITURV justifie son intervention par le fait que l'arrivée du tramway s'accompagne, dans le respect des orientations du PDU, d'une redistribution des principales voies d'accès et de sortie de la circulation automobile dans l'agglomération. Il considère que la participation financière de l'autorité organisatrice au réaménagement des grands axes de circulation, hors emprise du tracé déclaré d'utilité publique, peut s'analyser comme une contribution à la politique des transports.

Un plan de synthèse, annexé à la convention précitée distingue, pour les travaux en cause, quatre phases, chacune faisant l'objet d'une estimation, résumée au tableau ci-après :

Phases	Nature	Coût HT en millions F (€)
Phase 1	Juste avant les travaux de tramway	26 (3,96)
Phase 2	Pendant les travaux	Non chiffré, le coût étant réputé intégré à celui des aménagements de la plate-forme du tramway
Phase 3	Juste avant la mise en service du tramway	25 (3,81)
Phase 4	Ultérieurement	35 (5,34)
		Total : 86 (13,11)

La clause de la convention financière relative au financement des travaux (article 3.3.1 de la convention) et son annexe retiennent une participation du SITURV fixée à 56 %, du total précédent. Sans contester les conséquences, sur le plan de circulation, des modifications directes et indirectes liées à la création du tramway, la chambre s'interroge toutefois sur le périmètre retenu pour arrêter le montant de la participation financière du SITURV.

5 - L'indemnisation des riverains

Le SITURV a souhaité, dès l'année 2000, mettre en place une commission de règlement amiable chargée de statuer sur les dossiers de demande d'indemnisation présentés par les professionnels riverains gênés par la réalisation du projet TRANSVILLES. La commission, paritaire, est composée d'une part, de trois représentants des professionnels et d'autre part, d'un président élu du SITURV, d'un élu de la commune concernée et d'un administrateur de la SEMURVAL. En cas de partage de voix, celle du président est prépondérante. La commission, qui statue sur la base d'un rapport d'expertise et après audition éventuelle du commerçant, de l'artisan ou du professionnel intéressé, émet des propositions d'indemnisation. Si la proposition est validée par le comité syndical du SITURV et recueille l'assentiment du demandeur, le protocole d'accord revêt la valeur d'une transaction qui vaut renonciation à recours contentieux.

Par ailleurs, une procédure exceptionnelle d'urgence est prévue en faveur des professionnels dont l'activité est mise en péril par les travaux de tramway. Cette procédure permet le versement d'un acompte sur l'indemnisation définitive.

La chambre constate que les principes d'indemnisation du préjudice retenus par le SITURV obéissent au régime des dommages de travaux publics défini par la jurisprudence du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne la nature et les caractères du préjudice indemnisable résultant des troubles provoqués par les difficultés d'accès à la voirie. Les premiers dossiers reçus par le SITURV, qu'ils relèvent de la procédure normale ou de la procédure exceptionnelle, semblent traités dans le respect des conditions de procédure et de fond fixées par le syndicat. Celui-ci peut être regardé comme ayant pris les mesures pour ne pas payer plus qu'il ne doit tout en évitant des procédures inutilement longues et probablement onéreuses devant les juridictions compétentes.

C - Le financement de l'opération

1 - Le coût prévisionnel du programme TRANSVILLES

Par délibération du 6 décembre 2000, le coût prévisionnel du programme TRANSVILLES a été arrêté à 149,8 M€ (982 990 000 F) pour la première ligne et à 71,7 M€ (470 280 000 F) pour la deuxième. Le coût prévisionnel total arrêté au 31 décembre 2004 et communiqué aux services de l'Etat, s'établissait à 263,21 M€. La chambre relève que les modifications apportées au programme se sont traduites par une augmentation substantielle du coût du projet (première ligne), qui passe de près de 150 M€ en 2000 à plus de 263 M€ en 2004, croissance de 75 %.

Le financement prévisionnel était assuré par un concours bancaire d'un montant de 107 M€, un préfinancement de 54 M€, un excédent de l'exercice précédent de 14,45 M€, le complément de versement transport porté au taux de 1,75 % représentant un montant annuel de 12 M€, un autofinancement sur la période de construction de 26,49 M€, des subventions à solliciter auprès du FEDER de 4,56 M€, des subventions à solliciter dans le cadre du Grand Projet de Ville et au titre du contrat de plan Etat-Région de 0,4 M€ et deux subventions de l'Etat de 42,75 M€ et 0,382 M€. La chambre a choisi de porter son attention sur la gestion des emprunts et la subvention de l'Etat.

2 - La gestion des emprunts

Par délibération du 29 juin 2001, le comité syndical a autorisé le président à contracter les emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget. Cette décision était confirmée par une délibération du 10 octobre 2002 par laquelle le comité a donné délégation au président, pendant toute la durée de son mandat, pour procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires. Cette délégation permettait la réactivité nécessaire pour saisir les opportunités offertes par le marché financier. La délégation était limitée à 107 M€ en valeur juin 2001, soit 110,5 M€ en valeur actuelle.

Le 13 novembre 2002, le comité syndical a autorisé l'ouverture de crédit à l'article 668 pour permettre de financer la prime du contrat de garantie de taux plafond (cap), c'est-à-dire l'assurance garantissant un plafond maximum des taux variables, fixé par la cotation du jour. Le concours financier consenti au SITURV a pris la forme d'une série de prêts, pour un total de 110,5 M€, accordés par un groupement bancaire composé de trois établissements de crédit français s'étant refinancés auprès de la banque européenne d'investissement (BEI).

La juridiction retient que le mécanisme d'un refinancement par la BEI ne s'opposait pas à une large consultation d'établissements bancaires concurrents qui aurait permis au SITURV de comparer les offres disponibles sur le marché. Il est vrai que les taux fixes négociés n'excèdent pas dans des proportions anormales les taux d'emprunt d'Etat, en pratique parmi les plus bas du marché. Cependant, la chambre considère que les conditions dans lesquelles les emprunts ont été négociés n'ont pas permis au SITURV de rechercher toutes les possibilités d'économie. Cette observation concerne tout particulièrement le tarif des commissions versées dans le cadre des prêts pour leur montage, leur tirage et la rémunération du dispositif de couverture pour les prêts à taux variable.

3 - La subvention de l'Etat

Le SITURV a constitué, en octobre 2002, un dossier de demande de subvention transmis au directeur des transports terrestres du ministère de l'Équipement. Ce dossier, une fois déclaré complet par les services de l'Etat, a donné lieu à une convention valant attribution de subvention signée le 27 novembre 2002, à la veille de l'entrée en vigueur de la décision du ministre de ne plus subventionner les modes de transport en site propre.

Sur un coût d'opération estimé à 242,75 M€, l'Etat a accordé une subvention de 41,51 M€, soit une participation de 17 %. Cette subvention est de loin la plus importante puisque les autres concours perçus de la région ou au titre du Feder ne financent que 2 % du coût de l'opération.

La subvention représente 35 % de la dépense subventionnable qui s'élevait à 118 608 874 €. Cette assiette recouvre les dépenses d'infrastructure (plate-forme, voie ferrée et ouvrages d'art), les stations, les équipements fixes (lignes de contact, signalisation, éclairage), le système d'exploitation, la vidéosurveillance, les travaux de voirie, la création des pôles d'échanges et certains aménagements connexes. Ne sont pas subventionnés l'acquisition du matériel roulant, les travaux de déviation des réseaux, les dépenses de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'acquisition des emprises foncières, la création de l'atelier dépôt et celle du parc relais de l'avenue Pompidou.

Ainsi qu'il a été précisé à plusieurs reprises, le programme initial ayant fait l'objet d'une série importante de modifications, la convention d'attribution de la subvention a été modifiée par avenant du 30 décembre 2004 pour faire apparaître l'évolution du coût prévisionnel du projet, finalement fixé à 263,21 M€. L'Etat a toutefois estimé que la hausse du coût total n'avait aucune incidence sur l'objet des dépenses subventionnables. Le montant de la subvention de l'Etat a donc été maintenu à 41,51 M€.

Les acomptes sont versés par l'Etat, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, sur production d'un état récapitulatif détaillé. Selon le SITURV, plus de 40 % des dépenses totales de travaux sont engagées au cours de l'année 2005 et ces travaux recouvrent pour l'essentiel la réalisation d'infrastructures subventionnables. Dans cette perspective, le montant des acomptes versés par l'Etat est estimé, fin 2005, à 33 M€, étant précisé qu'une avance forfaitaire de 2,7 M€ avait été versée en 2004.

*
* *



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0380

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**- Syndicat intercommunal des transports de la région de Valenciennes (SITURV) -
(Département du Nord)**

Ordonnateur en fonction pour la période examinée :

- M. Francis Decourrière : réponse de 8 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).