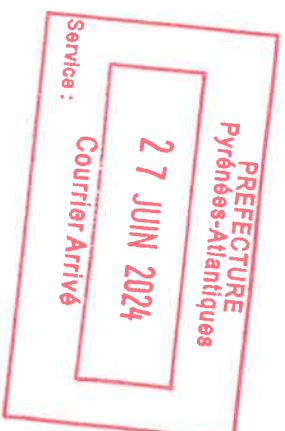


Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**LES MOBILITÉS AU SEIN DU
BASSIN PALOIS**

(Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	7
1 LES CARACTÉRISTIQUES DU TERRITOIRE D'ORGANISATION DES MOBILITÉS.....	8
1.1 Un périmètre couvrant 37 communes	8
1.2 De nombreux enjeux pour les mobilités.....	9
2 LE SYNDICAT MIXTE, AUTORITÉ ORGANISATRICE DES MOBILITÉS.....	12
2.1 Fonctionnement du syndicat mixte.....	12
2.1.1 Création et historique du syndicat.....	12
2.1.2 Les instances de gouvernance	13
2.1.2.1 Le comité syndical.....	13
2.1.2.2 La présidence et le bureau	14
2.1.3 Des services mutualisés avec la communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées	15
2.1.4 Les commissions	16
2.2 Le plan de déplacements urbains.....	17
2.2.1 Un renouvellement du plan de déplacements urbains étalé sur dix années	17
2.2.1.1 Le plan de déplacements urbains, une obligation pour les aires urbaines de plus de 100 000 habitants	17
2.2.1.2 Une élaboration complexe et retardée	17
2.2.1.3 Une implication limitée des parties-prenantes en dépit de nombreuses concertations.....	20
2.2.2 Un plan de déplacements urbains ambitieux.....	23
2.2.3 Un suivi incomplet du plan de déplacements urbains	26
2.2.3.1 Deux comités chargés du suivi du plan de déplacements urbains faisant une utilisation partielle des indicateurs	26
2.2.3.2 Un suivi incomplet ne permettant pas un pilotage global.....	28
3 L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE TRANSPORTS EN QUASI-RÉGIE PAR UNE SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE	31
3.1 Le choix du mode de gestion par le syndicat mixte	31
3.1.1 Le bilan critique de la période 2010-2016 fait par le syndicat mixte.....	31
3.1.2 La volonté d'une gestion transparente, flexible et financièrement maîtrisée	32
3.1.3 La réalisation préalable de plusieurs études	32
3.2 Une forte interdépendance entre les deux structures.....	34
3.2.1 La transformation de la société d'économie mixte en société publique locale	34

3.2.2 L'économie du contrat	34
3.2.3 Une qualification juridique incertaine.....	36
4 LE SUIVI DE LA QUALITÉ DE SERVICE	37
4.1 L'information et le contrôle de la société STAP exploitant le réseau.....	37
4.1.1 La forte coordination entre les deux structures	37
4.1.2 L'accès facilité aux données d'exploitation	38
4.1.3 Le rapport annuel	38
4.1.4 Les modalités de suivi de la qualité du service	39
4.1.4.1 Des dispositions contractuelles exigeantes.....	39
4.1.4.2 Un système d'intéressement et de pénalités non mis en œuvre.....	40
4.2 La performance du réseau	41
4.2.1 L'offre de service	41
4.2.1.1 Les lignes urbaines.....	41
4.2.1.2 Le service de transport scolaire.....	42
4.2.1.3 Le service de transport adapté aux personnes à mobilité réduite.....	43
4.2.1.4 Le service de transport à la demande.....	43
4.2.1.5 Le service de location de vélos.....	44
4.2.1.6 Le funiculaire	44
4.2.2 La qualité de service à l'usager.....	44
4.2.3 Performance comparée du réseau.....	47
5 LA SITUATION FINANCIÈRE DU RÉSEAU DE TRANSPORTS	50
5.1 La qualité des comptes	50
5.1.1 Une qualité des comptes de la STAP assise sur la certification des comptes.....	50
5.1.2 Les irrégularités relevées dans les comptes du syndicat mixte SMPBPM	50
5.1.2.1 Un suivi perfectible des subventions d'équipement perçues	50
5.1.2.2 Un niveau d'immobilisations en cours important à régulariser	51
5.1.2.3 Une tenue de l'inventaire des immobilisations à fiabiliser.....	52
5.1.2.4 La question des immobilisations liées au bus à haut niveau de service.....	54
5.2 Analyse financière.....	55
5.2.1 L'analyse du cycle d'exploitation	55
5.2.1.1 Des produits de gestion essentiellement portés par le versement mobilité.....	55
5.2.1.2 Des charges de gestion courantes en hausse.....	56
5.2.1.3 Une capacité d'autofinancement consolidée satisfaisante	57
5.2.2 L'analyse de la structure financière et de l'équilibre financier	58
5.2.2.1 Un autofinancement interne significatif complété par le recours à l'emprunt.....	58
5.2.2.2 Un endettement mesuré ne mettant pas en difficulté le syndicat.....	59
5.2.2.3 Une structure financière fonctionnelle satisfaisante	60
5.2.2.4 Un déséquilibre entre les situations du syndicat mixte et de la société publique locale	61
6 LE PROJET DE BUS À HAUT NIVEAU DE SERVICE	62
6.1 L'élaboration du projet de bus à haut niveau de service	62
6.1.1 Un projet de transport collectif en site propre initié dès 2008	62
6.1.2 Le choix de la motorisation hydrogène	64
6.1.3 Le financement du bus à haut niveau de service.....	65
6.1.3.1 Une hausse sensible des coûts par rapport aux prévisions initiales.....	65

6.1.3.2 Un financement majoritairement porté par le syndicat mixte avec le concours d'autres sources de financement	66
6.2 L'exploitation du bus à haut niveau de service	67
6.2.1 Les contraintes liées à l'hydrogène	67
6.2.2 Les principaux indicateurs du bus à haut niveau de service	69
6.2.2.1 Principales données d'exploitation	69
6.2.2.2 Une exploitation en-deçà des prévisions	70
6.2.3 Coût d'exploitation du bus à haut niveau de service.....	71
7 LES PERSPECTIVES DU RÉSEAU	73
7.1 La reconduction de la STAP pour la période 2024-2029.....	73
7.1.1 Des évolutions marginales par rapport au précédent contrat	73
7.1.2 Une prévision de croissance de la fréquentation en dépit de la stabilité de l'offre	74
7.2 Trajectoires financières prévisionnelles	75
ANNEXES.....	80
Annexe n° 1. Glossaire.....	81
Annexe n° 2. Neutralisation financière SMPBPM / SPL STAP	82
Annexe n° 3. Analyse financière de la SPL STAP	83
Annexe n° 4. Données financières SMPBPM.....	87

SYNTHÈSE

La gestion des transports en commun et la réflexion plus générale sur les mobilités dans le bassin palois sont aujourd'hui portées par le syndicat mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités (SMPBPM), en tant qu'autorité organisatrice des mobilités, et la Société des Transports de l'Agglomération Paloise (STAP), en tant qu'exploitante du service public de transport en commun. Le SMPBPM détient 95 % de la STAP et un contrat fixant les modalités d'exploitation des transports en commun a été conclu entre les deux structures.

Le réseau de transport du bassin palois connaît des performances moins élevées et une plus forte dépendance aux contributions publiques que d'autres réseaux de transports de taille comparable retenus dans le cadre d'une enquête commandée par le syndicat mixte.

Le résultat d'exploitation de la SPL STAP est déficitaire depuis 2020. Ce constat doit toutefois être relativisé à l'aune de la situation financière confortable du syndicat mixte. Les relations financières croisées et l'imbrication entre ces deux structures sont telles qu'il convient d'apprécier la situation consolidée des deux entités. L'analyse financière consolidée fait ainsi apparaître un excédent brut d'exploitation sur toute la période, un endettement maîtrisé, et une abondante trésorerie (26 M€ en 2022).

Le syndicat mixte a réalisé des investissements conséquents au cours de la période, notamment pour financer une ligne de bus à haut niveau de service (BHNS), utilisant une motorisation hydrogène (74 M€). La chambre a relevé au cours du contrôle plusieurs carences dans le suivi comptable des immobilisations liées à ce projet, auxquelles le syndicat s'est engagé à remédier.

Le réseau de transports a été restructuré en 2019 autour de cette ligne dénommée « Fébus », la plus fréquentée du réseau. Perturbée lors de ses deux premières années d'exploitation en raison de la pandémie de la covid-19 et des difficultés engendrées par la motorisation hydrogène, la ligne connaît désormais des taux de disponibilité et de satisfaction supérieurs au reste du réseau. Les premières données d'exploitation révèlent toutefois des performances en-deçà des prévisions ayant présidé à sa réalisation.

La progression des coûts de production de l'hydrogène – très consommatrice en électricité dont les prix ont significativement augmenté – combinée à divers dysfonctionnements, conduisent désormais le syndicat mixte à privilégier des bus électriques à batteries pour renouveler le parc de bus plutôt que de poursuivre le développement de l'hydrogène qui se limitera à l'achat de quatre nouveaux bus à hydrogène.

Ces investissements et innovations doivent s'inscrire dans un cadre plus global de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le plan de déplacements urbains (PDU) adopté en 2021 avec sept années de retard porte, entre autres, cette ambition. Ce document stratégique présente une vision globale pour les mobilités sur l'ensemble du ressort territorial du syndicat mixte. L'objectif à l'horizon 2030 est de diminuer l'utilisation de la voiture, principal moyen de transport, en ramenant sa part modale à 50 % grâce au développement du vélo et des transports en commun. La réalisation des nombreux objectifs contenus dans le PDU est toutefois compromise par un pilotage et un suivi parcellaire des actions. Prenant en compte les recommandations de la chambre, le syndicat mixte s'est engagé à revoir les modalités de suivi du PDU à l'occasion de son évaluation à mi-parcours, prévue en 2025.

En effet, le nouveau contrat conclu entre le syndicat mixte et sa SPL, pour la période 2024-2029, projette une hausse de la fréquentation sans modification de l'offre. Sous réserve de cette hypothèse et de l'évolution de la conjoncture économique, la trajectoire financière et le programme d'investissements retenus apparaissent soutenable à moyen-terme pour le syndicat mixte, tandis que la SPL STAP devra consentir un effort important de maîtrise de ses coûts d'exploitation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (SMPBPM) *mise en œuvre partielle* : réunir la commission mixte de suivi de la mise en commun des services et actualiser le calcul des charges de personnel mis à disposition du syndicat mixte.

Recommandation n° 2. (SMPBPM) *mise en œuvre partielle* : revoir les modalités de suivi de la réalisation du plan des déplacements urbains (PDU) à l'occasion de sa révision en définissant des indicateurs pertinents mesurés chaque année afin d'être en mesure de l'évaluer conformément aux dispositions de l'article L. 1214-8 du code des transports.

Recommandation n° 3. (SPL STAP) *non mise en œuvre* : compléter le rapport annuel en retraçant l'évolution des indicateurs depuis le début du contrat et respecter les délais contractuels et réglementaires pour sa transmission.

Recommandation n° 4. (SMPBPM) *mise en œuvre partielle* : procéder à la reprise des subventions d'investissement sur la même durée et au même rythme que l'amortissement des immobilisations financées, conformément à l'instruction comptable M43.

Recommandation n° 5. (SMPBPM) *mise en œuvre partielle* : procéder à un apurement régulier des écritures comptables relatives aux immobilisations en cours et procéder aux amortissements subséquents.

Recommandation n° 6. (SMPBPM) *mise en œuvre partielle* : mettre en concordance l'inventaire du syndicat mixte et l'état de l'actif tenu par le comptable, en lien avec ce dernier.

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément aux dispositions de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, les observations issues d'un contrôle coordonné de plusieurs organismes peuvent donner lieu à un unique rapport d'observations provisoires.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a ainsi inscrit à son programme de l'année 2023 le contrôle simultané des comptes et de la gestion du Syndicat mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités (SMPBPM) et de la société publique locale Société des Transports de l'Agglomération Paloise (SPL STAP) pour les exercices 2017 et suivants, en lien avec la formation interjuridictions « finances publiques locales », dans le cadre d'une enquête des juridictions financières portant sur la gestion déléguée.

En application de l'article R. 243-2 du code des juridictions financières, le président de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a sollicité, par lettre du 27 janvier 2023, l'avis du ministère public sur la compétence de la chambre s'agissant du contrôle de la SPL STAP. Par avis n° 2023-02 du 30 janvier 2023, le procureur financier près la chambre a considéré que celle-ci était compétente pour contrôler les comptes et procéder à l'examen de la gestion de cette société, conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

Le président du syndicat mixte, M. Nicolas Patriarche, ordonnateur sur l'ensemble de la période, a été destinataire d'une lettre d'ouverture de contrôle reçue le 28 juillet 2023. L'entretien d'ouverture de contrôle s'est tenu le 21 août 2023. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 21 décembre 2023.

Le directeur général de la société STAP, représentant légal de la société, est M. Jean-Bernard Feltmann, occupant cette fonction depuis fin août 2016. Il a été destinataire d'une lettre d'ouverture de contrôle reçue le 28 juillet 2023. L'entretien d'ouverture de contrôle s'est tenu le 7 août 2023. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 20 décembre 2023.

La chambre a arrêté les présentes observations provisoires le 17 janvier 2024.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis le 6 février 2024 par voie électronique au président du SMPBPM et au directeur général de la SPL STAP qui en ont accusé réception le jour même.

Le directeur de la SPL STAP a répondu par courrier électronique le 16 février 2024.

Le président du SMPBPM a répondu par courrier enregistré à la chambre le 5 mars 2024.

Un extrait a été adressé par courrier le 6 février 2024 au président de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées qui en a accusé réception le 8 février 2024 et a répondu par courrier enregistré à la chambre le 8 mars 2024.

Une communication administrative a été adressée au comptable public par courrier le 7 février 2024 à laquelle il a été répondu les 1^{er} et 20 mars 2024.

La chambre a arrêté le présent rapport d'observations définitives à l'occasion de son délibéré en date du 2 avril 2024.

1 LES CARACTÉRISTIQUES DU TERRITOIRE D'ORGANISATION DES MOBILITÉS

1.1 Un périmètre couvrant 37 communes

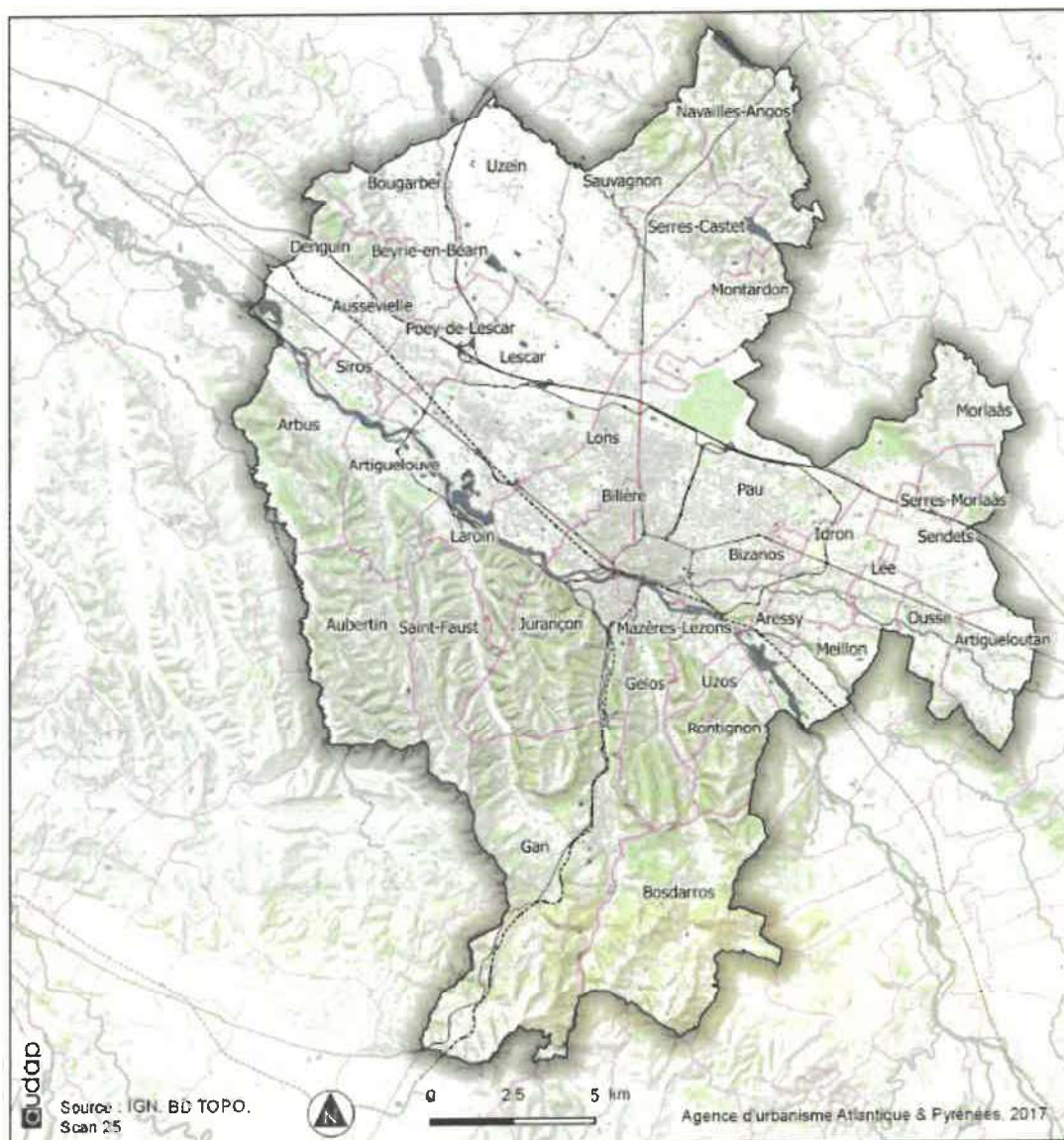
Le syndicat mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités (SMPBPM) est l'autorité organisatrice des mobilités (AOM) sur le territoire de Pau et ses environs depuis 2017. Outre les communes de la communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées (CAPBP), sa compétence s'étend aux communes de Montardon, Navailles-Angos, Sauvagnon, Serres-Castet, Morlaàs et Serres-Morlaàs, soit un total de 37 communes.

Les articles L. 1231-1 et 3 du code des transports fixent les missions des AOM, qui doivent notamment prendre en charge :

- l'organisation des transports urbains, que ce soit des services réguliers de transport public urbain de personnes, de transport à la demande ou de transport scolaire ;
- le développement et la gestion de systèmes d'aide à l'exploitation, de régulation de trafic, d'information des usagers ;
- la réalisation d'études et la définition de stratégies, l'élaboration et le suivi du plan de déplacements urbains ;
- les acquisitions foncières et la constitution de réserves nécessaires à l'exercice de ses compétences.

184 050 habitants résident ainsi au sein du ressort territorial du syndicat, qui s'étend sur 414 km².

Carte n° 1 : territoire du syndicat mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités



Source : plan de déplacements urbains produit par le syndicat mixte

1.2 De nombreux enjeux pour les mobilités

Le ressort territorial du syndicat mixte présente de nombreux défis pour assurer des offres de mobilités adaptées aux besoins des populations.

Il a ainsi réalisé un diagnostic de son territoire dans le cadre de l'élaboration du plan de déplacements urbains (PDU, voir partie 2.2), dont les principaux enseignements sont synthétisés ci-après.

Le ressort territorial du syndicat mixte connaît des degrés variables d'urbanisation. Schématiquement, le territoire se compose comme suit :

- un cœur urbain, densément peuplé et construit, à Pau (44 % de la population) ainsi que dans les villes limitrophes comme Lons, Billère et Bizanos, qui concentre également la majorité de l'activité économique et des emplois ;
- un second cercle de communes péri-urbaines, qui connaissent une dynamique d'étalement urbain comme Lescar, Idron, Serres-Castet et peuvent également abriter une certaine densité d'emplois, localisés dans des zones d'activité économique ;
- une ruralité encore conséquente aux périphéries du ressort territorial du syndicat mixte : 64 % des communes comptent moins de 2 000 habitants, représentant 4 % de la population totale du ressort (Bosdarros, Aubertin, Navailles-Angos, etc.).

Le territoire couvert par le syndicat mixte comporte 26 % de surface artificialisée dont 5,3 % à Pau. La dynamique d'étalement urbain engendre en outre un allongement des distances parcourues par les habitants entre leur domicile et leur travail. Ainsi, plus de 80 %¹ des actifs travaillent dans une autre commune que celle où ils résident, et les flux domicile-travail entrants de l'agglomération paloise sont deux fois plus importants que les sortants.

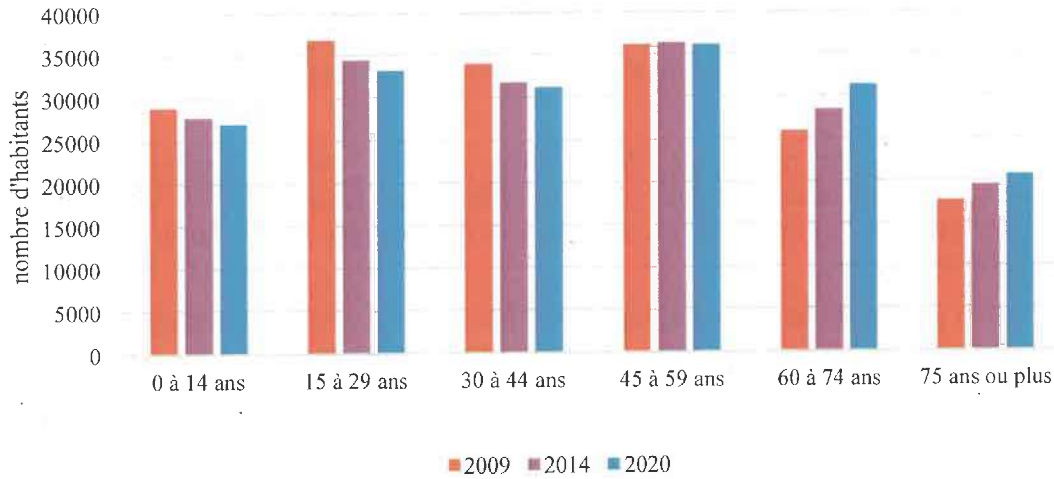
La commune de Pau fait figure d'exception, étant la seule au sein du territoire où plus de la moitié des habitants y travaillent également. Pour autant, 65 % des Palois utilisent la voiture pour leurs déplacements domicile-travail.

La diversité se retrouve également en matière de reliefs avec une altitude pouvant atteindre 500 mètres dans certaines parties du territoire. Les conséquences en termes de mobilités sont importantes : l'usage du vélo sans assistance électrique est inadapté pour des trajets impliquant un fort dénivelé.

S'agissant de la démographie, la population historiquement plus jeune que la moyenne observée dans le département des Pyrénées-Atlantiques tend à vieillir au fil des recensements réalisés par l'Insee.

¹ Insee, *RP 2020 exploitation principale, géographie au 01/01/2023*.

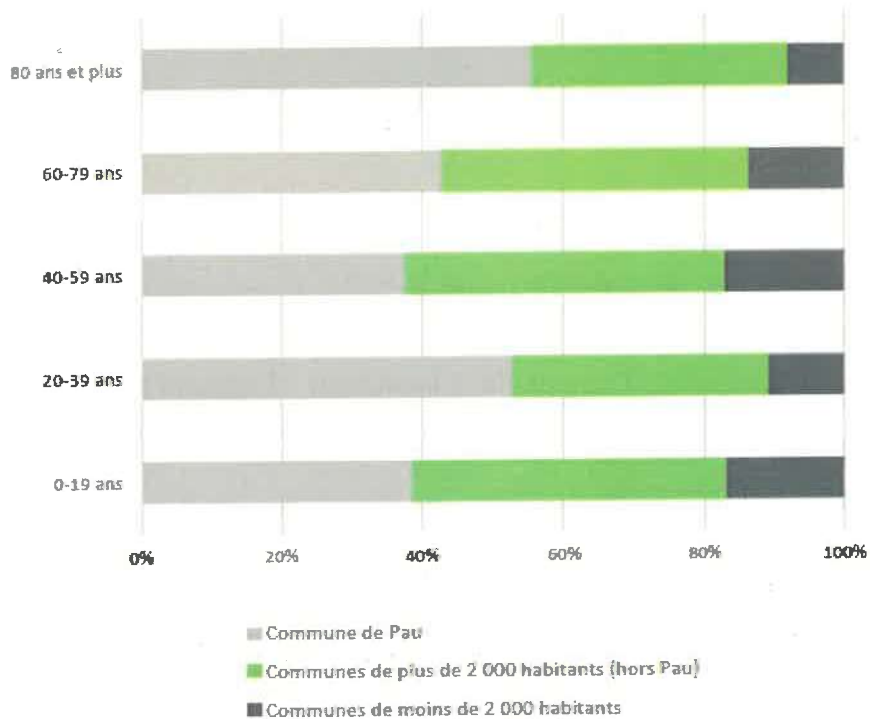
Graphique n° 1 : population au sein du ressort territorial par tranche d'âge



Sources : Insee, RP2009, RP2014 et RP2020, exploitations principales, géographie au 01/01/2023

La répartition de la population n'est en outre pas homogène sur le territoire.

Graphique n° 2 : répartition de la population par classes d'âge selon les communes de résidence



Source : diagnostic du PDU, d'après données Insee RP 2013.

Ainsi, les foyers composés d'actifs et d'enfants, ayant des besoins de mobilité importants, sont proportionnellement plus nombreux à vivre en dehors de Pau.

Le diagnostic adossé au PDU constate le retard du territoire en matière de transports collectifs et mobilités douces : la part des déplacements domicile-travail en transports en commun était de 2,9 % en 2013 contre 5,6 % pour la moyenne régionale et 16 % pour la moyenne nationale², tandis que plus de 8 actifs sur 10 se déplacent en voiture pour se rendre sur leur lieu de travail.

Les ménages, en particulier les familles, présents sur ce territoire possèdent fréquemment deux véhicules. Selon les communes, cette proportion varie de 20 % à 80 % et est corrélée pour partie à l'éloignement de Pau et à la desserte par un réseau de transport en commun régulier.

L'hétérogénéité du territoire implique une offre plurielle : les milieux ruraux ne peuvent être desservis dans les mêmes conditions que le centre urbain, mais font pour autant partie intégrante du périmètre de transports et doivent se voir proposer une offre de transports adaptée.

L'ensemble de ces caractéristiques sont donc autant d'enjeux à traiter pour concevoir une offre de mobilités susceptible de constituer une alternative adaptée au véhicule individuel et de répondre aux besoins multiples et différenciés sur le territoire.

2 LE SYNDICAT MIXTE, AUTORITÉ ORGANISATRICE DES MOBILITÉS

2.1 Fonctionnement du syndicat mixte

2.1.1 Création et historique du syndicat

L'arrêté préfectoral du 2 avril 2010 a créé le syndicat mixte des transports urbains Pau-Porte des Pyrénées.

Le syndicat regroupait à l'origine la communauté d'agglomération de Pau, la communauté de communes des Luys-en-Béarn et les communes d'Aressy, Morlaàs, Serres-Morlaàs et Uzein.

Sa composition a évolué en 2014 avec la restitution de la compétence transport urbain à la communauté de communes des Luys-en-Béarn puis en 2017 à la suite de la création de la communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées (CAPBP).

Désormais, les membres du syndicat mixte sont la CAPBP et les communes de Montardon, Navailles-Angos, Sauvagnon, Serres-Castet, Morlaàs et Serres-Morlaàs.

² Insee, recensement de la population 2017, exploitation complémentaire ; distancier Metric-OSRM (distances par la route), © les contributeurs d'OpenStreetMap.

En 2019, le syndicat a changé de dénomination, en devenant le syndicat mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités (SMPBPM) et a adopté la version actuellement en vigueur de ses statuts.

Le syndicat, qui associe exclusivement un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la CAPBP, et des communes, est un syndicat mixte dit « fermé ». Il est soumis aux dispositions des articles L. 5711-1 à L. 5711-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Conformément à l'article 8 de ses statuts, le SMPBPM a élaboré un règlement intérieur décrivant son fonctionnement général et celui de ses différentes instances.

2.1.2 Les instances de gouvernance

2.1.2.1 Le comité syndical

L'article 6 des statuts prévoit que « le syndicat est administré par un comité syndical composé de 50 membres répartis entre les communautés et communes adhérentes en fonction de la population et du versement transport³ apporté ».

La composition du comité syndical traduit la prédominance de la communauté d'agglomération paloise qui dispose de 82 % des délégués.

Tableau n° 1 : nombre de délégués au comité syndical par membre

Membre	Nombre de délégués
Communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées	41
Serres-Castet	3
Morlaàs	2
Serres-Morlaàs	1
Montardon	1
Navailles-Angos	1
Sauvagnon	1

Source : statuts du syndicat - 29 janvier 2019

Les statuts prévoient que le comité doit se réunir au moins une fois par trimestre. Dans les faits, cette disposition a été respectée, excepté en 2020 où seules trois réunions ont été organisées, en raison de la crise sanitaire. Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

³ Le « versement transport » désormais appelé « versement mobilité » est une contribution due par les employeurs qui emploient plus de 10 salariés, elle permet de financer les transports en commun.

2.1.2.2 La présidence et le bureau

L'actuel président, élu pour la première fois en mai 2014 puis réélu lors des comités syndicaux du 10 février 2017 et du 20 juillet 2020, est également vice-président chargé des mobilités et de l'attractivité économique au sein de la CAPBP.

Le président a reçu une large délégation de compétences du comité syndical afin de faciliter le fonctionnement courant du syndicat. Il peut notamment souscrire des emprunts et des lignes de trésorerie dans la limite de 6 000 000 €, passer des marchés, constituer un groupement de commandes, passer des contrats de partenariat, répondre à un appel à projets, présenter des demandes de subvention, créer des régies comptables, etc.

Le président est assisté par trois vice-présidents. Le premier et le deuxième ont ponctuellement disposé d'une délégation de signature en l'absence du président.

Le président et les vice-présidents du syndicat mixte perçoivent des indemnités de fonction. Ce versement d'indemnité, encadré par les articles L. 5211-12, R. 5212-1 et R. 5711-1 du CGCT, n'appelle pas d'observation quant au respect des limites maximales fixées par ce code⁴.

Le bureau, composé du président et des trois vice-présidents, se réunit avant chaque comité syndical. Il définit l'ordre du jour et émet un avis sur les projets de délibérations qui seront soumis au comité syndical. Le bureau prend ses décisions à la majorité de ses membres.

Le bureau n'a pas reçu de délégation de compétences du comité syndical mais, en cas d'empêchement du président, sa délégation lui revient.

Trois commissions de travail ont été constituées :

- administration générale - finances ;
- travaux et aménagements d'espaces publics ;
- vie du réseau.

Le règlement intérieur précise que ces trois commissions ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel et se prononcent, pour avis, sur les affaires soumises au comité syndical. Chaque vice-président bénéficie d'une délégation de fonction pour animer une commission. Celles-ci demeurent pour autant présidées par le président du syndicat mixte. La délibération du 22 juillet 2020 qui désigne les représentants de ces commissions précise que leur composition doit respecter le principe de la représentation proportionnelle.

Ces commissions ont été réunies chaque année après la réunion du bureau pour examiner les projets à venir (évolution de l'offre de transports, travaux d'aménagements, etc.) ainsi que les délibérations à l'ordre du jour du prochain comité syndical.

⁴ La délibération du 22 juillet 2020 a fixé pour le président et les vice-présidents les taux à respectivement 34,20 % et 17,72 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, ils ne dépassent pas les taux maximums prévus pour une population comprise entre 100 000 et 199 999 hab.

2.1.3 Des services mutualisés avec la communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées

Le syndicat mixte ne dispose pas de son propre personnel, l'ensemble des agents étant mis à disposition par la CAPBP.

S'appuyant sur l'article L. 5721-9 du CGCT, et dans un « *objectif de bonne organisation des services des deux collectivités* », une convention de mise à disposition de services a été conclue entre la communauté d'agglomération et le syndicat mixte. Cette convention a été établie pour une durée indéterminée à compter du 1^{er} novembre 2015.

L'article 6 de la convention précise que le syndicat mixte rembourse les frais de fonctionnement à l'agglomération, selon les taux de mises à disposition suivants :

- direction mobilités : 70,99 % ;
- direction générale : 0,5 % ;
- direction voirie (service bureau d'études techniques de la voirie) : 9 % ;
- direction de la communication et de l'animation événementielle : 5 % ;
- direction juridique, foncier, logistique et achats (services logistique et achats opérationnels) : 2 % ;
- direction des finances : 1 % ;
- direction des ressources humaines, direction des systèmes d'information, direction juridique, foncier, logistique et achats (services juridique et affaires foncières) : 0,5 % ;
- direction modernisation, territoire, pilotage et ressources (services programme, audit, évaluation et contrôle de gestion) : 0,5 %.

Le syndicat mixte a expliqué que les pourcentages retenus avaient été définis en prenant en compte le temps estimé que chaque agent affectait à des missions exercées pour son compte.

Un seul tableau a toutefois été fourni à la chambre, calculant le pourcentage de mise à disposition pour la seule direction des mobilités. Ce pourcentage défini initialement sur la base des effectifs de 2014 n'a jamais été mis à jour depuis 2016. Or, de nombreuses variations sont intervenues depuis au sein de la direction, notamment pour la conduite du projet de bus à haut niveau de service (embauche de deux chargés de projets) et l'adoption du PDU.

De fait, la facturation adressée au syndicat mixte ne reflète plus la réalité, la charge étant probablement sous-évaluée.

L'actualisation des calculs des remboursements est pourtant prévue à l'article 6.4 de la convention dans le cas où « *les missions permanentes dévolues aux services mis à disposition auraient connu une évolution significative [...] rendant le calcul des remboursements susvisés obsolètes* ».

Par ailleurs, la convention prévoit qu'une commission mixte composée de trois membres du conseil communautaire et de trois membres du comité syndical se réunisse au moins une fois par an pour établir un rapport de suivi de la mise en commun des services à l'intention des organes délibérants. Cette commission n'a toutefois été réunie que deux fois les premières années et n'a jamais produit de rapport de suivi.

Le syndicat mixte doit donc réunir la commission conformément aux stipulations de la convention, notamment dans l'optique de mettre à jour les clefs de répartition des charges de personnel. Prenant acte de la recommandation de la chambre, le syndicat mixte s'est engagé à actualiser le calcul des charges de personnel et à le présenter à la commission de suivi.

Recommandation n° 1. (SMPBPM) mise en œuvre partielle : réunir la commission mixte de suivi de la mise en commun des services et actualiser le calcul des charges de personnel mis à disposition du syndicat mixte.

2.1.4 Les commissions

La commission consultative des services publics locaux, prévue par l'article L. 1413-1 du CGCT, est composée de membres de l'assemblée délibérante du syndicat mixte ainsi que de représentants des usagers. Elle est consultée pour avis sur tout projet de délégation de service public (DSP) et examine chaque année le rapport établi par le délégataire de service public.

Le syndicat mixte a bien instauré cette commission qui est composée d'un collège d'élus (le président et les trois vice-présidents), d'un collège des associations⁵ et d'une personne associée. La commission a été consultée préalablement à la contractualisation avec la société publique locale (SPL) actuellement gestionnaire du réseau⁶. Sur la période 2017-2022, la commission s'est réunie chaque année pour examiner le rapport d'activité de la SPL, conformément aux dispositions du CGCT.

Conformément à l'article L. 1414-2 du CGCT, le comité syndical a également créé une commission d'appel d'offres.

Une commission chargée d'analyser les offres remises dans le cadre des procédures de DSP a également été créée conformément à l'article L. 1411-5 du même code.

Ces commissions sont composées chacune de cinq membres élus.

⁵ UFC Que choisir, fédération nationale des associations des usagers des transports Aquitaine, délégation départementale de l'association des paralysés de France, association de défense des usagers du transport Aquitaine Grand Pau, ainsi que l'union des pays de l'Adour des transporteurs de voyageurs, le MEDEF Béarn et Soule et la confédération des petites et moyennes entreprises depuis 2022.

⁶ Le 10 décembre 2015.

2.2 Le plan de déplacements urbains

2.2.1 Un renouvellement du plan de déplacements urbains étalé sur dix années

2.2.1.1 Le plan de déplacements urbains, une obligation pour les aires urbaines de plus de 100 000 habitants

Le plan de déplacements urbains (PDU) détermine l'organisation des mobilités et des transports dans leur ensemble (personnes, marchandises, circulation et stationnement, etc.) sur le ressort territorial d'une autorité organisatrice des mobilités (AOM). Il vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports.

Créé par la loi d'orientation des transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982 (dite loi LOTI), il est rendu obligatoire par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite loi SAURE) « *dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants* ».

Plusieurs lois ont modifié et complété les dispositions relatives au PDU. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite loi LOM) a récemment fait évoluer le cadre juridique et changé la dénomination du plan de déplacements urbains en plan de mobilité. À l'avenir le syndicat mixte doit tenir compte de cette nouvelle dénomination en privilégiant l'appellation plan des mobilités à plan de déplacements urbains. Les dispositions spécifiques à ce plan sont codifiées aux articles L. 1214-1 à L. 1214-38 du code des transports.

L'article L. 1214-1 du code des transports fixe les objectifs généraux du PDU, détaillés ensuite à l'article L. 1214-2 du même code (voir annexe 5).

2.2.1.2 Une élaboration complexe et retardée

L'article L. 1214-8 du code des transports dispose que « *le plan de mobilité fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé* ». Au sein du ressort territorial palois, un premier PDU a été adopté le 6 février 2004 par la communauté d'agglomération Pau Pyrénées. Le comité syndical du 18 octobre 2010 a prévu la révision du PDU, six ans après son adoption. Le calendrier prévisionnel anticipait alors un aboutissement en novembre 2013. Le nouveau PDU a finalement été adopté par le comité syndical le 26 janvier 2021, soit plus de sept années après la date initialement prévue. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce retard.

2.2.1.2.1 De nombreuses consultations obligatoires

La procédure d'élaboration du PDU régie par le code des transports prévoit de nombreuses consultations en amont de son adoption. Sa révision doit ainsi respecter, notamment, les conditions prévues aux articles L. 1214-14 à L. 1214-29 du code des transports. Ces dispositions imposent l'association de nombreuses parties prenantes et la réalisation d'enquêtes avant son approbation.

Tableau n° 2 : obligations préalables à l'adoption du PDU

Étapes à respecter dans la confection du PDU	Normes juridiques
Évaluations et calculs des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques générés par les déplacements	Art. L. 12148-8-1 du code des transports
Association des services de l'État, des régions, départements gestionnaires des infrastructures de transport dans le périmètre du plan	Art. L. 1214-14 premier alinéa du code des transports
Établissement d'un rapport environnemental, transmis à l'autorité environnementale pour avis	Art. L. 122-6, L. 122-8 et R. 122-17 du code de l'environnement
Représentants des professions et des usagers des transports, association des personnes à mobilité réduite, association de protection de l'environnement, chambre consulaires, consultés à leur demande	Art. L. 1214-14 deuxième alinéa du code des transports
Avis des conseils municipaux, départemental, régional, AOM limitrophes, autorités administratives compétentes de l'État, sur le projet de PDU (à transmettre dans les 3 mois)	Art. L. 1214-15 et R. 1214-4 du code des transports
Réalisation d'une enquête publique sur le projet de PDU assortie des avis	Art. L. 1214-16 du code des transports

Source : chambre régionale des comptes (CRC) à partir du code des transports et des délibérations du syndicat mixte

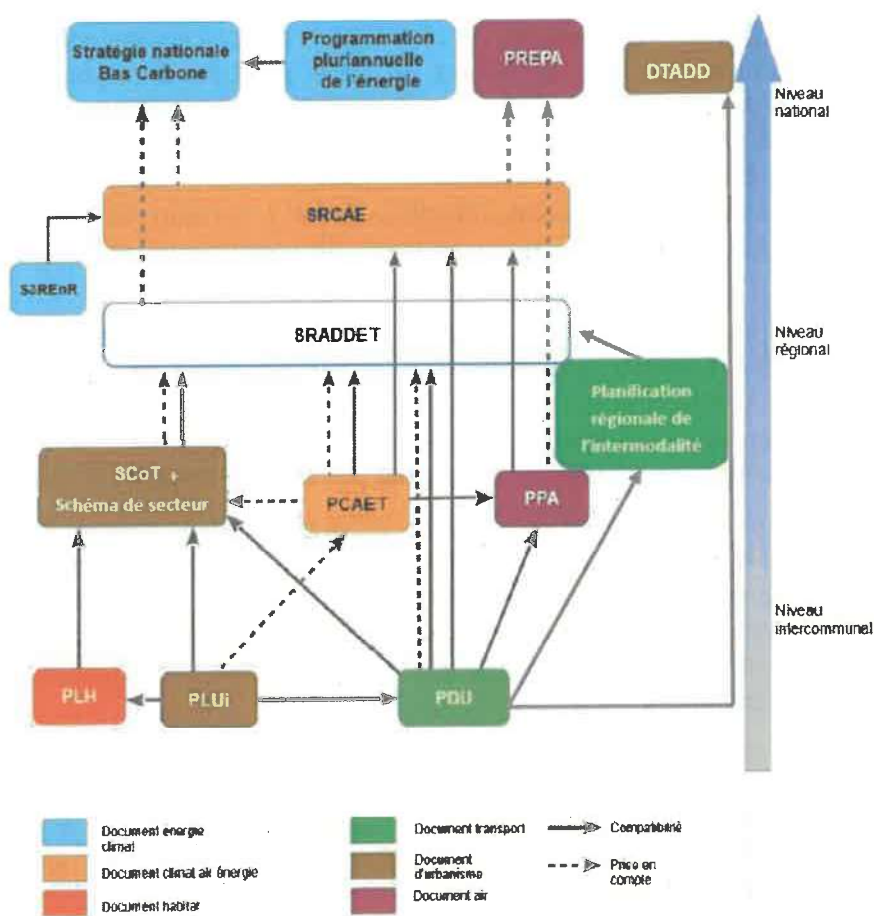
Ces différentes obligations ont toutes été respectées par le syndicat mixte, qui s'est notamment fait assister par l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP).

Pour autant, l'enquête publique, dans un premier temps, prévue à l'automne 2019, a dû être retardée, le syndicat mixte n'ayant pas transmis le projet à l'autorité environnementale pour avis.

2.2.1.2.2 La cohérence nécessaire avec les autres documents de planification

En raison des multiples objectifs portés, le PDU s'articule avec plusieurs documents de planification. L'article L. 1214-7 du code des transports précise qu'il doit ainsi être compatible avec la planification régionale de l'intermodalité, les orientations des schémas de cohérences territoriales (SCoT), les orientations des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), les objectifs pour chaque polluant du plan de protection de l'atmosphère (PPA), le plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Il doit également prendre en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Schéma n° 1 : PDU en lien avec d'autres documents de planification



Source : annexe environnementale du PDU

Dans le diagnostic arrêté dans le PDU, le syndicat mixte indique avoir pris en compte le document d'orientations et d'objectifs du SCoT adopté en 2015. Plusieurs axes de ce document concernent en effet les mobilités et ont été intégrés dans le PDU : renforcement de l'intermodalité, développement des transports à la demande dans les polarités en dehors des zones centres par exemple.

Toutefois, en 2017, date à laquelle est relancé le projet de PDU, de nombreux documents de planification n'étaient pas achevés. Tel est le cas pour le SRADDET, le plan intercommunal d'urbanisme (PLUi), le programme local de l'habitat (PLH), le PCAET. La coordination entre le PDU et ces différents documents de planification a ainsi été rendue complexe. Le syndicat a tout de même précisé que, dans le PLH en cours d'élaboration, 2 des 42 actions étaient en lien avec la mobilité et prennent en compte les orientations du PDU.

2.2.1.2.3 Des contraintes conjoncturelles supplémentaires

Lors des trois premières années (2010-2013), le projet a commencé à se structurer avec le recrutement d'un chef de projet. Même si le travail préalable à l'élaboration du PDU s'est engagé au cours de cette période (enquête, réunion publique, etc.), le comité de pilotage du projet a décidé au premier semestre 2013 de « *mettre en sommeil le projet* ». L'objectif d'un rendu pour novembre 2013 semblait alors inatteignable compte tenu des retards et de l'approche des élections municipales. À la suite des élections de 2014, les nouveaux exécutifs communaux et communautaires ont renouvelé la composition du comité syndical, freinant l'avancée du PDU.

D'autres priorités ont ensuite retardé la reprise de son élaboration. Le renouvellement du contrat de DSP et l'adaptation du projet de bus à haut niveau de service (BHNS) ont mobilisé les ressources de la direction des mobilités. La poursuite de l'élaboration du PDU a repris en 2015, soit deux ans après son interruption et cinq ans après la délibération initiale. Pour autant, la plupart des orientations arrêtées en 2012 n'ont pas été modifiées par le nouvel exécutif.

Le projet du PDU a dû ensuite s'adapter à l'évolution de la carte de l'intercommunalité. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite loi NOTRÉ, a conduit à l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale qui a étendu le périmètre géographique de la CAPBP et par conséquent du syndicat des mobilités. Une mise à jour du diagnostic, bien que partielle, a été nécessaire pour intégrer ces nouveaux territoires au PDU, modification s'ajoutant aux retards déjà accumulés.

Ce n'est donc qu'à partir de 2018 que les premiers éléments du PDU, comme le plan d'actions, commencent à refaire l'objet d'échanges avec les acteurs institutionnels et de consultations citoyennes. Le projet de PDU a finalement été arrêté par le comité syndical le 5 mars 2019, puis définitivement adopté le 26 janvier 2021 après avoir respecté les différentes étapes prescrites par le code des transports.

Alors que la révision du PDU devait être réalisée en 2009, sa nouvelle version n'a été adoptée que 12 ans plus tard. La réalisation du PDU nécessitant un certain temps, le retard dans son élaboration rend les diagnostics et les données collectées rapidement caduques.

La complexité intrinsèque à l'élaboration du PDU combinée aux retards accumulés pour des raisons conjoncturelles sont responsables de cet écart conséquent par rapport à la date initiale. La commission d'enquête dans son bilan a fait remarquer que ce faisant, le projet de PDU s'appuyait sur des données pour certaines datées et non actualisées. L'absence de document programmatique relatif aux mobilités n'a pas été de nature à faciliter l'adaptation des mobilités aux évolutions de différents enjeux démographiques, économiques et environnementaux.

2.2.1.3 Une implication limitée des parties-prenantes en dépit de nombreuses concertations

2.2.1.3.1 Une concertation publique volontaire menée par le syndicat mixte

Durant toutes les étapes de la révision du PDU, le syndicat mixte s'est efforcé d'associer l'ensemble des usagers directement, en sus des consultations prévues par la loi.

Des premières concertations avaient été menées entre 2011 et 2013 (organisation de trois rendez-vous de la mobilité, 14 ateliers du PDU) en amont de l'élaboration du document.

La délibération du 4 juillet 2017 a ensuite adopté le principe de l'organisation d'une nouvelle concertation et insisté sur « *la place centrale* » qu'elle devait occuper. Les objectifs affichés étaient à la fois de « *sensibiliser le public aux enjeux de mobilité durable* » et « *d'échanger avec le grand public sur la démarche d'élaboration du nouveau PDU* ». Appuyé par l'AUDAP, le syndicat mixte prévoyait une organisation en deux volets. Malgré la volonté d'ouvrir largement ces événements, ils n'ont pas rencontré le succès escompté.

Ces rencontres ont été complétées par un questionnaire sur les pratiques de mobilité. D'après la délibération du comité syndical du 5 mars 2019, plus de 1 000 habitants ont apporté leurs contributions lors de l'enquête menée entre le 27 avril et le 20 mai 2018.

Il ressort de cette enquête une forte attente envers les alternatives aux déplacements en voiture (80 % des répondants souhaiteraient adopter un autre mode de déplacement, en privilégiant majoritairement le vélo puis les transports en commun). Les répondants soulignent, parmi les obstacles à la pratique du vélo, le manque d'aménagement des voies dédiées et l'insuffisante connexion entre les voies cyclables. Concernant le non-recours aux transports en commun, 65 % des répondants mentionnent le temps d'attente et 66 % le manque de lignes et la trop faible fréquence.

2.2.1.3.2 Une enquête publique en complément des actions de concertation préalablement entreprises

La réalisation d'une enquête publique est obligatoire dans le cadre de l'élaboration du PDU (article L. 1214-16 du code des transports).

Celle-ci s'est tenue du 21 septembre au 23 octobre 2020. Durant les 33 jours de l'enquête publique, plusieurs actions ont été menées pour informer les parties prenantes et les inciter à participer.

En premier lieu, la commission d'enquête a organisé des réunions avec l'ensemble des maires des communes concernées par l'enquête publique afin de présenter le périmètre et les procédures à respecter. Cela s'est doublé de rendez-vous individuels avec les 37 maires.

En deuxième lieu, des permanences ont été tenues dans différentes mairies. En complément, le dossier prévoyant le projet de PDU a été mis en libre consultation dans les 37 mairies concernées. Une version numérique était également disponible en ligne sur le site de la CAPBP.

En troisième lieu, les observations et propositions du public ont été collectées à travers différents canaux : un registre d'enquête était à disposition dans le cadre de permanences du commissaire enquêteur, la participation à distance était aussi possible par courrier ou directement sur le site internet dédié. Au total, 506 contributions ont été apportées, dont 383 observations en ligne. Les canaux autres que numérique représentent encore 25 % des contributions, part non négligeable. Ces modalités ont facilité la participation de tous les publics.

Les contributions ont concerné pour 10 % la marche, 22 % le vélo, 39 % les transports collectifs, 16 % la voiture⁷. Il en ressort une attention particulière pour le vélo et le transport collectif qui peut s'expliquer par la volonté de report modal des usagers.

Parmi les 506 contributions, les communes de Sauvagnon et Lescar se démarquent avec respectivement 130 (24,5 % des contributions) et 116 participations (20,2 % des contributions), soit près de la moitié des contributions. La première commune faisait valoir l'absence de ligne régulière malgré son identification en tant que pôle dans le SCoT. La seconde déplorait l'absence de passage de la ligne de bus à proximité de l'A64 et de l'aire de covoiturage.

La commission d'enquête a finalement émis un avis favorable sur le PDU, assorti de trois réserves visant à :

- desservir le centre de la commune de Sauvagnon identifiée comme polarité par le SCoT ;
- desservir avec des lignes régulières l'aire de covoiturage de la commune de Lescar ;
- renforcer l'implication et l'information des élus et des habitants du territoire, en mettant à disposition les évaluations annuelles des actions menées au titre du PDU.

2.2.1.3.3 La faible implication des acteurs du territoire dans l'élaboration du PDU

L'article L. 1214-15 du code des transports contraint l'AOM à soumettre le projet de PDU à un nombre conséquent d'organismes. Ainsi, 81 entités ont été destinataires du projet de PDU. Elles avaient alors trois mois pour se prononcer. Seules 8 d'entre elles ont émis un avis, dont 3 des 61 communes concernées. Ni la région, ni le département n'ont répondu. Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 1214-14 du code des transports permettent aux associations dont l'objet est en lien avec le PDU de participer à la consultation à leur demande⁸. Deux associations d'usagers en ont fait la demande et ont participé à la consultation.

Par la suite, la commission d'enquête a souligné et regretté ce manque d'implication. Elle a donc décidé de rencontrer individuellement les 37 exécutifs des communes membres du syndicat mixte. Les demandes similaires envoyées au département, à la région et à la commune de Pau n'ont, de nouveau, pas été reçues favorablement alors que ces collectivités exercent des compétences relatives aux mobilités.

Parmi les raisons avancées pour expliquer une participation relativement limitée lors de la phase de la concertation publique, le syndicat mixte identifie une implication variable des élus concernant le PDU. Si certains points spécifiques ont rencontré un intérêt particulier, les élus ne se sont pas saisis du document dans son ensemble et dans sa cohérence lors de cette phase.

La mise en œuvre concomitante du projet de BHNS et la communication l'entourant ont pu focaliser l'attention du débat public au détriment de la réflexion sur l'évolution des mobilités sur le territoire.

⁷ Les 13 % restants ne se référaient pas à un mode de transport en particulier.

⁸ « Les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultés, à leur demande, sur le projet ».

Les élus des communes les plus rurales ont également pu se sentir moins concernés par les enjeux du PDU, qui par nature concernent davantage les zones urbaines.

2.2.2 Un plan de déplacements urbains ambitieux

Les actions comprises dans le PDU répondent aux visées inscrites au code des transports. Il s'organise autour de trois axes :

- aménager la ville de proximité (axe A) ;
- proposer une offre de transport renouvelée (axe B) ;
- améliorer la gestion et la connaissance du territoire (axe C).

Les axes sont ensuite subdivisés en actions (32 actions pour l'ensemble du plan). L'action comporte une ou plusieurs mesures (60 au total) qui concourent à sa réalisation. Un calendrier, un coût et des indicateurs de suivi sont présentés au niveau de chaque action.

Les actions répertoriées dans le PDU couvrent l'ensemble des axes fixés au niveau législatif.

Tableau n° 3 : prise en compte des objectifs du code des transports dans le PDU

Visées d'un PDU définies à l'article L. 1214-2 du code des transports	Actions du PDU
Équilibre entre mobilités et protection de l'environnement et de la santé en tenant compte de la limitation de l'étalement urbain défini par les PLU et PLUi	A9 : lier urbanisation et mobilité vers une ville des courtes distances B10 : valoriser l'étoile ferroviaire paloise en appliquant le contrat d'axe. C11 : créer un observatoire des déplacements
Renforcement de la cohésion sociale et territoriale avec l'accès aux mobilités des territoires ruraux, moins denses, QPV et personne à mobilité réduite	B1 : définir le réseau d'infrastructure de demain B3 : développer le service de transport sur réservation B4 : poursuivre la mise en accessibilité des réseaux de transports en commun
Amélioration de la sécurité des usagers dans tous les déplacements avec un partage des voies	A2 : lancer une politique de modération des vitesses A7 : développer un code de la rue et un référentiel d'aménagement de l'espace public A8 : créer une commission de suivi accidentologie
Diminution du trafic automobile et développement du co-voiturage	C1 : réduire les trafics de transit pour apaiser la ville
Développement des transports collectifs et des moyens moins consommateurs d'énergie dont la marche et la bicyclette	A3 : engager un plan piéton qui intègre la mise en accessibilité de l'espace public A4 : aménager un réseau cyclable A6 : encourager la pratique du vélo par des services B2 : aménager et mettre en service la première ligne BHNS
Amélioration de l'usage principal de la voirie par une répartition de l'affectation entre les différents modes de transports	A1 : hiérarchiser le réseau pour permettre un meilleur usage B6 : agir sur les vitesses commerciales pour maîtriser les coûts d'exploitation

Visées d'un PDU définies à l'article L. 1214-2 du code des transports	Actions du PDU
	C2 : développer une véritable ingénierie du trafic au profit d'une mobilité durable
L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics, stationnement pour l'autopartage et co-voiturage	C3 : définir les normes de stationnement C4 : faire évoluer les politiques publiques de stationnement C5 : créer une police intercommunale C6 : accompagner la politique de covoiturage
Localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou entrées de villes en cohérence avec les conditions de desserte en transport public et stationnement sécurisé pour vélo	A5 : développer l'offre de stationnement de vélo B7 : aménager des parkings relais au droit des entrées d'agglomération
Organisation des horaires de livraisons des professionnels en cohérence avec les horaires et en limitant les congestions et en développant les infrastructures de logistiques existantes	C7 : tendre vers des livraisons respectueuses et respectées C8 : limiter la démultiplication des véhicules de livraison C9 : intégrer la problématique des marchandises dans le projet de développement de territoire
Amélioration des mobilités quotidiennes : - des personnels des entreprises et des collectivités ; - des élèves et personnels scolaires ; - des conditions de franchissement des passages à niveaux notamment pour piétons et cyclistes	A10 : créer un label PDU pour les nouveaux projets B5 : améliorer l'accueil des usagers B8 : la gare de Pau : pôle d'échanges multimodal
L'organisation d'une billettique intégrée pour l'ensemble des déplacements favorisant les transports collectifs, notamment pour les familles et les groupes	B10 : coopération des autorités de la mobilité pour des offres coordonnées C10 : sensibiliser aux pratiques alternatives à l'automobile à l'école et dans les entreprises
La configuration et la réalisation d'infrastructure de charge pour les véhicules électriques et d'un réseau de ravitaillement de carburant alternatif	C12 : faciliter le développement de la mobilité électrique et des filières énergétiques alternatives pour les véhicules

Source : CRC à partir du plan d'action du PDU et de l'article L. 1214-2 du code des transports

Le PDU affiche des ambitions fortes en termes de report modal. Les principaux objectifs sont de faire progresser la part modale du vélo et des transports en commun, de réduire les déplacements en voiture (- 15 000 déplacements par jour) et de limiter l'étalement urbain grâce aux politiques urbaines. En revanche, à l'exception des parts modales, aucun objectif chiffré n'est inscrit dans le PDU.

Tableau n° 4 : objectifs de parts modales du PDU de Pau Béarn Pyrénées

Mode de déplacement	2013	2020	2030
Marche	17%	19%	30%
Vélo	2%	5%	10%
Transports collectifs	6%	8%	10%
Voiture	75%	68%	50%

Source : plan de déplacement urbain du syndicat mixte

À titre de comparaison, la communauté d'agglomération d'Annecy (environ 200 000 habitants, soit légèrement plus que la CAPBP, avec qui elle partage des caractéristiques communes comme le relief et la dépendance à la voiture en dehors de la ville centre) prévoit dans son PDU à horizon 2030 les évolutions suivantes par rapport à 2017.

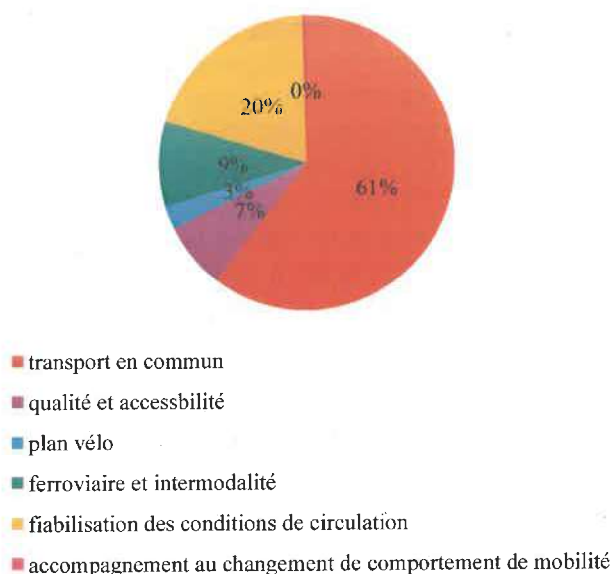
Tableau n° 5 : objectifs de parts modales du PDU du Grand Annecy

Mode de déplacement	2017	2030
Marche	24,5%	26%
Vélo	2%	10%
Transports collectifs	6,5%	10%
Voiture	65%	50%

Source : PDU du Grand Annecy

Pour parvenir à ces objectifs, le plan prévoit un investissement 225 M€ jusqu'en 2030. Le syndicat mixte et la CAPBP en sont les principaux financeurs, mobilisant 177 M€ soit plus de 78 % du total. Une prévision de la répartition des coûts selon les grandes thématiques a été arrêtée à titre prévisionnel.

Graphique n° 3 : répartition des coûts du PDU pour le syndicat mixte et la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées



Source : CRC à partir du plan d'action du PDU

L'annexe du PDU précise que certaines actions ne relèvent pas de la maîtrise d'ouvrage de la CAPBP ou du syndicat mixte. En outre, les coûts présentés par mesure n'ont pas tous fait l'objet d'une évaluation précise. Enfin, certaines mesures inscrites avaient déjà fait l'objet d'un financement ou étaient intégrées dans des programmations financières. Six projets représentent les principaux postes de dépenses. Le coût cumulé de ces réalisations est de 155,6 M€ soit 69 % des 225 M€ du PDU.

2.2.3 Un suivi incomplet du plan de déplacements urbains

2.2.3.1 Deux comités chargés du suivi du plan de déplacements urbains faisant une utilisation partielle des indicateurs

Afin de suivre l'exécution du PDU, deux instances ont été instituées :

- un comité de pilotage réuni annuellement où sont conviés les élus des 37 communes et les partenaires liés aux enjeux de mobilité (État, région, département, Agence de la transition écologique ex-ADEME). Ils suivent les avancées du PDU, évaluent les actions arrêtées en N-1 et définissent les actions à suivre en N+1. Les pilotes viennent exposer lors de cette réunion les actions dont ils devaient assurer le suivi ;
- un comité technique qui se réunit deux à trois fois par an. Il regroupe les pilotes des différentes actions. Ils partagent l'avancée et les données collectées des actions phares en cours et choisies par le comité de pilotage annuellement. Des fiches actions sont mises à jour à l'occasion de la réunion des comités techniques. Deux séries d'indicateurs accompagnent le PDU.

Les premiers indicateurs dits « d'actions » permettent de suivre le déploiement du PDU pour chacune des actions décidées par le comité de pilotage. Ils sont suivis au cours de l'année par le comité technique. Ils reprennent les indicateurs définis au sein du plan d'action du PDU. Un tableau de bord synthétique est présenté chaque année au comité de pilotage. Il reprend toutes les actions et les classe en trois catégories : non réalisée, en cours de réalisation, réalisée. Lors du comité de pilotage du 10 mars 2023, 2 actions étaient classées comme non débutées, 8 comme réalisées/continues, et 22 comme ayant débuté. Parmi les 8 actions classées comme étant réalisées/continues, certaines d'entre elles étaient déjà entreprises avant l'adoption du PDU. Tel est le cas par exemple de la mise en service de la ligne BHNS ou encore la création d'une police intercommunale.

Les seconds, dits « d'ambition », passés de 13 à 15 à la suite de la fiabilisation de certaines données dans le temps, sont quant à eux utilisés pour évaluer les réalisations d'ensemble du PDU et destinés à être communiqués en externe. Ils doivent permettre d'évaluer le PDU en mesurant les évolutions d'une année sur l'autre par rapport aux objectifs principaux.

Tableau n° 6 : indicateurs d'ambition initiaux du PDU

 5 thèmes du PDU remontés sur POWER BI	 945 GWh d'énergie consommée 303 000 tCO2e rejetées	 4 907 places de stationnement vélos 1 place pour 37 habitants	 En moyenne, 240 cyclistes journaliers (8 points de comptage) 292 620 jours de location	 14% d'actifs et 59% de jeunes dans les abonnements TC validés
 185 blessés hospitalisés et 27 tués	 7 737 877 voyageurs transportés	 79% des montées TC profitant d'un abri - 89% des montées à un arrêt accessible (+ usagers bénéficiant de l'information voyageur à venir)	 56% de PC accordés à une distance de 300 m d'un arrêt TC	 350 animations 20 000 € dédiés 23 PDM engagés
 58 points de charge électrique 5 485 trajets en covoiturage	 1 acteur spécialisé dans le dernier km - 2 temps de concertation INTERLUD	 79% des montées TC profitant d'un abri - 89% des montées à un arrêt accessible (+ usagers bénéficiant de l'information voyageur à venir)	 56% de PC accordés à une distance de 300 m d'un arrêt TC	 236 km de voirie apaisée 34% de voirie apaisée sur Pau

PDM : plans de mobilité des entreprises

TC : transports en commun

PC : permis de construire

Source : site internet du syndicat mixte

Le suivi de l'évolution des parts modales – objectif transversal du PDU – n'est pas réalisé annuellement et ne l'a jamais été depuis l'adoption du plan. Selon le syndicat mixte, la mesure des parts modales demande une méthodologie d'enquête particulière, relativement onéreuse, qui ne peut être réalisée annuellement. Le bilan d'étape du PDU, prévu en 2025, devait initialement comprendre une telle enquête et permettre d'entrevoir une première tendance par rapport aux objectifs initiaux.

Toutefois, le syndicat mixte dans sa réponse fait valoir que cette enquête est « chronophage » et onéreuse avec un « coût de prestation d'environ 1 million d'euros ». Le syndicat mixte précise qu'il entend privilégier « une solution innovante et proactive pour rassembler les données dont il dispose et structurer la collecte d'informations complémentaires, qui devront garantir un bilan régulier plutôt qu'une photographie à un instant T ». Cette solution, louable en apparence, soulève la question de sa réalisation concrète, puisqu'aucun détail n'a été transmis ou avancé.

Enfin, la faible présence des élus lors des premiers comités de pilotage illustre une appropriation limitée de l'ambition globale portée par le PDU pour l'organisation des mobilités. Comme pour la phase d'élaboration du plan, la réalisation du BHNS et les problématiques essentiellement urbaines traitées dans le PDU ont porté préjudice au suivi d'ensemble du PDU.

2.2.3.2 Un suivi incomplet ne permettant pas un pilotage global

L'exploitation des indicateurs ne permet pas d'assurer un suivi cohérent du PDU. En effet, dans l'organisation choisie par le syndicat mixte, seules les actions retenues chaque année par le comité de pilotage font l'objet d'un suivi, réalisé par le comité technique. Par conséquent, l'irrégularité dans le choix des actions et les changements d'une année sur l'autre rendent inopérante l'utilisation des indicateurs et fragilisent le pilotage. Sur les trois premières années, 20 actions ont été choisies par le comité de pilotage, avec une diminution d'année en année (12 actions en 2021, 10 en 2022 et 6 en 2023).

Si une seule action a été suivie lors des trois années (action B3 *développer le service de transport sur réservation*), six l'ont été pendant au moins deux années. La majorité des actions, dont la mise en œuvre suppose un déploiement sur plusieurs années et donc un suivi dans le temps, n'ont donc été suivies que lors d'un exercice (13 actions).

Si le syndicat mixte reconnaît, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que le suivi du PDU est parcellaire, il souligne qu'il est néanmoins « *cohérent* » compte tenu de l'existence de donnée chiffrées et d'indicateurs. La chambre ne conteste pas l'existence de telles données, mais le fait même que le suivi soit parcellaire rend ce dernier peu incohérent.

De nombreuses actions sont par ailleurs complémentaires. Évaluer ou prioriser certaines d'entre elles sans tenir compte d'autres qui leurs sont liées est de nature à limiter les résultats et enseignements attendus du suivi.

Tableau n° 7 : actions suivies annuellement par le comité technique à la demande du comité de pilotage

	2021	2022	2023
Action A	A2		
Action A		A4	A4
Action A	A5		
Action A	A6		
Action A	A7		
Action A	A8	A8	
Action A			A9
Action B	B3	B3	B3
Action B	B4		
Action B	B5		
Action B	B6	B6	
Action B		B8	
Action B		B10	
Action C			C2
Action C		C4	
Action C		C6	C6
Action C	C7 C8 C9	C7 C8 C9	
Action C	C10		
Action C	C11		C11
Action C		C12	
total 20	12	10	6

Source : CRC à partir des comptes rendus des comités techniques et comités de pilotage du syndicat mixte

Le syndicat mixte explique qu'il ne dispose que de données incomplètes ou déplore l'absence de donnée pour certains indicateurs. Par conséquent, des actions sont délibérément laissées de côté en raison de l'absence de données adaptées, comme par exemple l'évolution des montées et descentes en gare à l'échelle du Béarn (action B8 *pôle d'échange multimodal*).

De même, certains indicateurs initialement retenus ont été substitués en cours d'exécution du PDU sans faire l'objet d'approbation par le comité syndical (par exemple l'action A6 *encourager la pratique du vélo par la mise en place de service*). La plupart des indicateurs sont des indicateurs de résultat. Certains d'entre eux, comme la vitesse commerciale des lignes aménagées ou le nombre de kilomètres de réseau aménagés (action B6 *agir sur les vitesses commerciales pour maîtriser les coûts d'exploitation*), ont été remplacés par des indicateurs de moyens où figurent les budgets mobilisés pour les travaux d'aménagements (d'après le troisième comité technique de l'année 2022).

Pour l'évaluation du PDU, les indicateurs retenus dans le cadre de l'élaboration du plan devaient être communiqués annuellement, accompagnés d'une fiche pédagogique. Ils devaient être à la fois disponibles sur internet et envoyés aux 37 communes membres du syndicat mixte pour une diffusion de proximité. Les indicateurs ne sont pas présents en ligne, ni publiés à l'exception de l'année 2020.

En réponse l'ordonnateur a précisé qu'il avait engagé « *une accélération de la structuration de son observatoire pour déployer les outils d'informations nécessaires* » afin de satisfaire l'engagement pris en matière de communication. Même si cette accélération est bienvenue, la chambre s'interroge quant à la réalisation définitive de cet observatoire en raison des difficultés énumérées par le syndicat mixte (voir ci dessous).

Cette absence contredit l'engagement pris auprès de la commission d'enquête publique d'une information transparente auprès des usagers. Le suivi à destination des élus depuis l'adoption du PDU s'est ainsi limité à la présentation des indicateurs d'ambition diffusés à la fin du support de chaque comité de pilotage.

Par ailleurs, en réponse à la réserve émise par la commission d'enquête publique sur l'implication et l'information des élus et habitants, l'AOM s'était pourtant engagée à mettre plusieurs actions en place destinées au public. Des matinales mobilités organisées quatre fois par an étaient projetées, avec une alternance entre communes hôtes. Le compte rendu du premier comité technique de l'année 2021 mentionne l'organisation de deux matinales mobilités par an, soit moitié moins que ce qui avait été annoncé initialement. Les matinales ont, depuis, été fondues dans un cadre plus large et commun avec le plan climat.

Pour pallier les difficultés de collecte des données, l'ordonnateur indique avoir créé un observatoire des mobilités, qui a vocation à se substituer et améliorer qualitativement la communication destinée au grand public par rapport à l'ambition initiale.

Ce dernier, encore en construction, n'est à ce stade pas accessible au public : le partage de données entre collectivités ou opérateurs qui n'en disposent pas nécessairement, ou pas sur le même périmètre, ne permet pas d'exploiter de données fiables sur le ressort territorial du PDU. Par ailleurs, l'obtention des données auprès de certains éditeurs de logiciel entraîne dans certains cas un surcoût. Enfin, les problématiques du format des données et de leur interopérabilité au sein d'un unique système d'information ralentissent le projet. L'observatoire des mobilités rassemble déjà les données relatives à certaines thématiques mais reste éloigné d'une présentation exhaustive des données qui permettraient une information publique sur l'ensemble des actions comprises dans le PDU.

Aussi, il aurait été souhaitable, dès la phase d'élaboration du PDU, d'intégrer le suivi comme condition *sine qua non* à l'inscription des actions, quitte à en réduire le nombre.

Le suivi sélectif des actions du PDU ne permet pas d'offrir un pilotage global à la hauteur de l'ambition initiale du PDU. Pour disposer d'une information globale et continue, le suivi ne devrait pas être limité à certaines actions choisies par le comité de pilotage. Le syndicat mixte a indiqué, lors du contrôle de la chambre, prêter une attention particulière sur l'accumulation, la centralisation et la fiabilisation des données pour assurer un suivi plus large des actions.

La chambre invite le syndicat mixte à poursuivre cet effort et à revoir cette modalité de pilotage en privilégiant un suivi homogène et global des actions retenues dans le PDU.

L'article L. 1214-8 du code des transports dispose que l'AOM doit évaluer le PDU après cinq ans. Au vu de ce qui précède, la chambre s'interroge sur la capacité du syndicat mixte à mener une évaluation complète du PDU en raison du suivi sélectif des actions, d'une part, et de la difficulté à collecter et exploiter les données, d'autre part. Le syndicat mixte a fait part dans sa réponse de sa volonté d'« étoffer et structurer d'avantage le suivi de la réalisation du plan de déplacements urbains ».

Recommandation n° 2. (SMPBPM) *mise en œuvre partielle* : revoir les modalités de suivi de la réalisation du plan des déplacements urbains (PDU) à l'occasion de sa révision en définissant des indicateurs pertinents mesurés chaque année afin d'être en mesure de l'évaluer conformément aux dispositions de l'article L. 1214-8 du code des transports.

3 L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE TRANSPORTS EN QUASI-RÉGIE PAR UNE SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE

3.1 Le choix du mode de gestion par le syndicat mixte

3.1.1 Le bilan critique de la période 2010-2016 fait par le syndicat mixte

Antérieurement à la mise en place du contrat de service public entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017, le syndicat mixte était lié par une convention de DSP avec la Société des transports de l'agglomération paloise (STAP) pour la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2016.

La STAP avait, à cette époque, un statut de société d'économie mixte (SEM), détenue à 67,36 % par la communauté d'agglomération, les autres actionnaires principaux étant PG Invest, la Caisse d'épargne Aquitaine Poitou-Charentes et la chambre de commerce et d'industrie (CCI) Pau Béarn.

La convention prévoyait la mise à disposition des équipements et la prise en charge des investissements par le syndicat mixte. La SEM était quant à elle rémunérée à travers la perception des recettes tarifaires ainsi qu'une contribution du syndicat mixte calculée sur la base de la différence entre les dépenses et recettes prévues contractuellement.

Le syndicat mixte considérait cette contractualisation insatisfaisante à deux titres.

D'une part, sur le plan du suivi de l'activité de la SEM, le syndicat n'étant pas son actionnaire, éprouvait d'importantes difficultés à disposer d'une information suffisante de la part de son délégataire. Ces difficultés étaient accentuées par les divergences entre le président du syndicat mixte et celui de la SEM. La société considérait ainsi comme une ingérence les demandes du syndicat mixte visant à contrôler l'exécution du service public.

D'autre part, sur le plan financier, la SEM a connu une hausse de ses coûts supérieure à celle initialement projetée dans le contrat, entraînant une accumulation de déficits (1,2 M€ en 2015 par exemple) qui, *in fine*, ont été pris en charge par le syndicat mixte à travers des avenants revoyant sa contribution financière à la hausse.

3.1.2 La volonté d'une gestion transparente, flexible et financièrement maîtrisée

Dans le cadre de sa réflexion sur la gestion à adopter pour son réseau de transports, le syndicat mixte s'est fixé, en écho au bilan de la période 2010-2016, deux objectifs : une meilleure maîtrise de la trajectoire financière et un contrôle plus exigeant de l'exploitation de son réseau de transports.

Pour autant, le syndicat souhaitait tenir compte de l'existant et avait la volonté d'assurer la pérennité de la société actrice historique des transports sur le territoire. Il craignait notamment de voir celle-ci perdre un appel d'offres en cas de mise en concurrence, au profit d'une entreprise privée formulant une offre peu réaliste car ne disposant pas de son expérience des contraintes de gestion du réseau palois. Les frictions sociales pouvant naître d'une reprise du personnel par un nouvel opérateur suscitaient également la préoccupation du syndicat.

Enfin, lors du choix du nouveau mode de gestion, le projet de BHNS était déjà engagé (voir partie 6.1.1) et allait conduire à une restructuration du réseau de transports du territoire dans son ensemble au terme d'une période de travaux d'ampleur.

Le mode de gestion retenu devait par conséquent tenir compte du choix du syndicat mixte d'assurer lui-même le financement et la maîtrise d'ouvrage du BHNS, mais aussi être souple dans la mesure où les conditions d'exécution précises du contrat sur la durée (consistance de l'offre pendant les travaux du BHNS, offre nouvelle après achèvement des travaux) étaient encore inconnues.

3.1.3 La réalisation préalable de plusieurs études

Anticipant l'échéance du contrat, le syndicat mixte s'est fait accompagner dès 2014 par un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) « *en vue du renouvellement de la convention de gestion et d'exploitation du service public de transports urbains* ». Cette mission a été confiée à un groupement composé de deux cabinets de conseil spécialistes des transports, un cabinet de conseil aux collectivités territoriales et un cabinet d'avocats.

Dans ce cadre a d'abord été produit un diagnostic de l'ensemble du réseau urbain sur les plans de la structuration contractuelle, de l'adéquation de l'offre aux besoins de déplacement, de la qualité de l'exploitation et de l'équilibre financier.

Le syndicat mixte a indiqué qu'un audit financier des comptes de la SEM avait également été réalisé mais n'a pas été en mesure de le produire à la chambre.

La mission de l'AMO a enfin donné lieu à un rapport analysant les différentes possibilités offertes au syndicat mixte :

- quant aux modalités possibles de réalisation des investissements (étant précisé que le choix d'une maîtrise d'ouvrage publique pour le BHNS était déjà acté) ;
- entre gestion directe et gestion confiée à une entreprise ;
- entre les différentes formules de société d'économie mixte envisageables ;
- entre les différentes formes de contrat envisageables.

Cette analyse devait tenir compte de l'existant et des objectifs formulés par le syndicat mixte pour la gestion de son réseau de transports, décrits ci-dessus.

L'essentiel du document consiste en une revue complète des différents modes de gestion envisageables et leurs conséquences sur les plans financier, fiscal, juridique ainsi qu'en termes de gouvernance et de pouvoir de contrôle.

Cependant, en premier lieu, la présentation retenue apparaît peu lisible. Plutôt que de procéder à une analyse complète de scénarios préalablement retenus, l'étude propose plusieurs développements successifs non reliés entre eux : réalisation des investissements, choix entre gestion directe et gestion déléguée, alternative gestion publique/semi-publique, etc. Il en résulte des redites et une absence de vision exhaustive des implications des différents choix offerts au syndicat mixte pour son mode de gestion.

En deuxième lieu, l'analyse réalisée est proposée en termes très généraux, sans se fonder sur le cas particulier du syndicat mixte. Ainsi, les conclusions du diagnostic pourtant réalisé par le même groupement ne sont pas exploitées et il est rarement fait référence aux objectifs du syndicat mixte mentionnés en préambule du document. De même, sont rappelées l'ensemble des dispositions applicables pour la création d'une régie à caractère industriel et commercial, alors que le syndicat mixte était déjà soumis à la nomenclature M43, donc juridiquement apte à exploiter en régie son réseau de transports.

Enfin, la conclusion de l'étude semble décorrélée du reste du document. Elle préconise de retenir l'option d'une gestion par une SPL en invoquant des arguments jamais mentionnés dans le reste de la présentation : bénéfice du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), gestion en régie trop délicate compte-tenu des différences de rémunération entre les personnels de la STAP et les agents publics de la communauté d'agglomération. En outre, si le corps du document présente une analyse documentée et rigoureuse, la conclusion est plus incertaine, écartant par exemple le choix d'une régie en raison de « *lourdeurs* » parmi lesquelles « *l'application du code des marchés publics* », pourtant également valable pour une SPL.

L'option d'une gestion en régie a ainsi été écartée par le syndicat mixte, pour des motifs discutés de façon plus approfondie par la chambre en partie 7.3 du présent rapport.

Le syndicat mixte a indiqué que le cabinet avait, à sa demande, d'abord travaillé en priorité sur l'hypothèse de la constitution d'une SEM à opération unique, avant que le recours à une SPL ne soit finalement retenu à la suite d'un arbitrage politique.

Aussi, la décision de recourir à une SPL a précédé et orienté le rapport de l'AMO, et tout particulièrement sa conclusion. Celui-ci ne paraît par conséquent pas avoir été exploité de façon déterminante dans le choix du mode de gestion.

3.2 Une forte interdépendance entre les deux structures

3.2.1 La transformation de la société d'économie mixte en société publique locale

Le comité syndical du 19 décembre 2015 a décidé la création d'une SPL en vue de lui confier l'exploitation du réseau de transports sans publicité ni mise en concurrence du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2022. Au cours de l'année 2016, le syndicat mixte a racheté l'ensemble des parts de la SEM pour pouvoir procéder à sa transformation en SPL. Par la suite, l'assemblée générale extraordinaire de la SEM du 7 décembre 2016 a formellement procédé à sa transformation en SPL.

Les orientations stratégiques de la société sont déterminées par son conseil d'administration, composé de sept représentants du syndicat mixte, qui détient 95 % du capital, et un représentant de la ville de Pau, qui détient les 5 % restants.

Le conseil d'administration a décidé, le 29 septembre 2020, la dissociation des fonctions de président et de directeur général. Ce dernier est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société.

Le règlement intérieur de la SPL rappelle à son article premier que « *les [...] actionnaires exercent sur la société un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services* ».

Au 31 décembre 2022, la société comptait 360 agents, dont 73 % sont affectés à la conduite des bus. La société dispose également d'une assistance technique assurée depuis 1983 par la société Keolis. Ce contrat permet à la SPL de bénéficier d'une offre de formation et de services divers (audit du réseau, assistance sur des projets ponctuels, etc.).

L'ensemble des locaux regroupant les activités de la SPL sont mis à disposition par le syndicat mixte. La société dispose ainsi d'un dépôt où stationnent l'ensemble des bus, qui intègre le centre de régulation, divers ateliers de maintenance, stations-essence et de lavage, ainsi que le site de production et de recharge en hydrogène (voir 6.1.2).

La SPL est aussi présente en centre-ville avec une agence commerciale qui abrite également l'atelier de maintenance des vélos en libre-service et en location longue durée.

3.2.2 L'économie du contrat

Le rôle de chacune des parties en matière de mise en œuvre des transports publics est défini dans le contrat d'obligation de service public ainsi que dans les statuts de la SPL et du syndicat.

Il ressort de l'analyse de ces documents une forte interdépendance entre les deux structures.

Tableau n° 8 : partage des compétences entre le syndicat mixte et la SPL

Thématique	SMPBPM	SPL STAP
Orientations stratégiques	Élaboration du plan de déplacements urbains. Détermination de la politique des transports et des objectifs du service public.	
Définition du service de transports publics	Définition du niveau de service (<i>création, modification et suppression des lignes et des services</i>). Fixation des tarifs.	Propositions relatives aux adaptations du service, notamment en termes d'offre et de tarifs. Étude et proposition de toutes mesures susceptibles d'accroître les performances commerciales et financières du service.
Exploitation des lignes	Contrôle du respect des obligations de la SPL en matière d'exploitation. Exploitation en régie du funiculaire. Production et stockage de l'hydrogène nécessaire au fonctionnement du BHNS.	Exploitation des services définis par le SMPBPM (<i>lignes régulières, les services de transport à la demande, service de transport pour les personnes à mobilité réduite, service de location de vélos IDEcycle, parcs relais</i>). Gestion de la sous-traitance de l'exploitation de certains services. Perception des recettes tarifaires pour le compte du SMPBPM.
Ressources financières	Perception du versement mobilités versé par les entreprises. Recettes tarifaires liées aux titres de transport et recettes publicitaires.	Contribution financière forfaitaire versée par le SMPBPM.
Relations avec les usagers		Gestion de l'ensemble des relations avec les usagers. Conception et mise en œuvre des actions d'information de la clientèle et de promotion du réseau.
Moyens matériels et humains nécessaires à l'exploitation	Propriété et mise à disposition de la SPL des biens nécessaires à l'exploitation du réseau de transports.	Fourniture et gestion de l'ensemble des moyens matériels et humains nécessaires à l'exploitation autres que les biens mis à disposition. Maintenance de l'ensemble des biens nécessaires au service mis à disposition par le SMPBPM.
Investissements	Réalisation de l'ensemble de l'investissement lié à la future ligne de BHNS (<i>travaux, aménagements, matériel roulant</i>). Réalisation et renouvellement des installations fixes nécessaire à l'exploitation du réseau.	Assistance à la réalisation des investissements par le SMPBPM (<i>assistance à la définition des besoins et à la rédaction des CCTP, participation à l'analyse des offres, suivis de fabrication et essais, réalisation des tests fonctionnels et participation à la réception des matériels et formulation de réserves pour le compte du SMPBPM</i>). Réalisation d'investissements en propre conformément au programme d'investissement.

Sources : statuts de la SPL et du syndicat mixte, contrat d'obligations de service public

3.2.3 Une qualification juridique incertaine

Au vu de cette économie contractuelle, la nature juridique de la relation entre le syndicat mixte et la SPL est incertaine.

Le syndicat mixte considère qu'il s'agit d'une DSP. En effet, la SPL ne se contente pas de reverser les recettes tarifaires réellement perçues mais s'engage sur leur montant et doit les reverser au syndicat y compris si la fréquentation réelle est inférieure au prévisionnel. Dans le même temps, la SPL perçoit un intéressement lorsque les recettes sont supérieures aux prévisions. La SPL verrait sa rémunération assise sur l'exploitation du service et supporterait ainsi un risque d'exploitation.

La chambre ne partage pas pour autant cette analyse, dès lors que la part des recettes de la SPL dépendant de l'exploitation du service est extrêmement minoritaire. La contribution forfaitaire couvre la quasi-intégralité des charges d'exploitation de la SPL, laquelle ne court par ailleurs aucun risque lié aux investissements, entièrement assumés par le syndicat mixte. La jurisprudence a ainsi pu estimer qu'un contrat prévoyant le versement par la personne publique d'une contribution couvrant 86 % de la rémunération du cocontractant ne saurait être qualifié de DSP⁹.

Au surplus, le syndicat mixte est considéré comme exploitant du réseau de transports au sens fiscal dans la mesure où il perçoit lui-même les recettes tarifaires¹⁰ alors que, dans le cas d'une concession (DSP), c'est l'entreprise concessionnaire qui doit être considérée comme exploitante du réseau¹¹.

À l'exception des conséquences fiscales, la distinction entre marché public et DSP n'a pour autant pas d'effet déterminant dès lors que le contrat est, dans tous les cas, conclu sans publicité ni mise en concurrence, s'agissant d'une quasi-régie encadrée par l'article L. 3211-3 du code de la commande publique.

Enfin, même à supposer que la SPL supporte effectivement un risque d'exploitation au regard des stipulations contractuelles, la détention du capital à 95 % par le syndicat mixte et son absence d'autonomie la prémunissent, en dernier ressort, de tout risque réel de faillite.

⁹ Conseil d'État, 24 mai 2017, n° 407213.

¹⁰ Ce montage permet d'éviter à la SPL l'assujettissement à la TVA sur la contribution forfaitaire versée par le syndicat mixte.

¹¹ BOFIP du 2 novembre 1996, réf. 3D1723.

4 LE SUIVI DE LA QUALITÉ DE SERVICE

4.1 L'information et le contrôle de la société STAP exploitant le réseau

4.1.1 La forte coordination entre les deux structures

Le syndicat mixte s'est donné les moyens pour contrôler l'exploitation du réseau. Le contrat de service public insiste sur la relation « *partenariale* », « *transparente* » qui lie la SPL au syndicat mixte. L'annexe 10 indique que la STAP adhère sans réserve aux exigences de contrôle et d'échanges d'informations à communiquer au syndicat mixte définies aux articles 37, 38 et 39 du contrat :

- tenue d'un comité de coordination au moins trimestriel ;
- transmission d'un tableau de bord mensuel ;
- transmission d'un rapport annuel (avant le 1^{er} mai) comportant les comptes ainsi qu'une annexe permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Au-delà des dispositions contractuelles, le syndicat mixte et la SPL ont mis en place un véritable co-pilotage des décisions. Le comité de coordination prévu dans le contrat se décline en quatre instances :

- une réunion mensuelle des deux présidents en présence des deux directeurs et de la responsable du pôle management des mobilités du syndicat mixte pour partager les informations clés relatives à l'activité du réseau, au dialogue social interne à la SPL, au budget et aux instances à venir ;
- un comité de direction « équipes » composé des directeurs et cadres des deux structures qui se réunit chaque mois pour le suivi de l'activité et des programmes d'investissements ;
- un comité de direction restreint aux deux directeurs, à la responsable du pôle management des mobilités et à la responsable financière de la SPL qui se réunit pour le suivi financier et la préparation des avenants ;
- des rencontres bilatérales fréquentes entre les deux directeurs ainsi qu'entre la responsable du pôle management des mobilités et le directeur mobilités de la SPL pour préparer les réunions mentionnées précédemment et échanger sur l'activité des deux structures.

Cette organisation a, selon le syndicat mixte, démontré son efficacité lors de la crise sanitaire en permettant une forte réactivité et une adaptation rapide de l'offre au contexte.

Outre ces instances de coordination, les référents techniques du syndicat mixte et de la SPL se rencontrent chaque semaine sur place pour suivre l'avancement des dossiers.

Par ailleurs, tous les cadres du syndicat disposent d'un badge leur permettant l'accès à l'ensemble des locaux de la SPL.

Six agents du syndicat mixte sont ainsi conduits à travailler, au moins partiellement, au suivi de la SPL.

4.1.2 L'accès facilité aux données d'exploitation

Pour suivre l'activité de la SPL et le respect de ses engagements contractuels listés à l'annexe 10, le syndicat reçoit des tableaux de bord mensuels accompagnés de rapports qui les commentent.

Ces tableaux mensuels contiennent des indicateurs d'activité sur l'exploitation du réseau de bus, notamment le nombre de kilomètres réalisés, la ponctualité, la vitesse commerciale, la fréquentation par ligne, les recettes commerciales, la fraude, les réclamations, la maintenance, les accidents ainsi que des indicateurs sociaux. Un onglet est également consacré à la location de vélos ainsi qu'aux vélos en libre-service. Le syndicat mixte dispose ainsi de données de suivi très complètes et précises fournies par la SPL.

Par ailleurs, le syndicat mixte a accès aux bases de données du système billettique et du système d'aide à l'exploitation. Il peut également s'appuyer sur différents outils métiers de la SPL (logiciels de suivi hydrogène, logiciel de suivi des transports scolaires, logiciel *Locvélo*, logiciel Transport à la demande). Le syndicat a indiqué qu'un travail important était en cours sur la récupération automatique de données.

Un « *expert données et systèmes* », intégré aux effectifs du syndicat mixte, est affecté au suivi de ces bases de données et à leur exploitation, permettant un dialogue constant avec la SPL sur les ajustements à apporter à l'offre de transports.

4.1.3 Le rapport annuel

La SPL transmet chaque année au syndicat mixte un rapport présenté à la commission consultative des services publics locaux, au bureau et au comité syndical. La chambre constate que la date de transmission des rapports est systématiquement postérieure à la date indiquée dans le contrat (avant le 1^{er} mai) et attire l'attention sur le fait qu'elle est également souvent postérieure à celle prévue à l'article R. 3131-2 du code de la commande publique (avant le 1^{er} juin).

Le rapport très riche (plus de 200 pages), comprend des informations sur l'exploitation du réseau similaires à celles des tableaux de bord mensuels ainsi que sur les études et enquêtes (fraude, origine/destination, satisfaction clients, etc.)¹² effectuées dans l'année, la gestion des relations clients, la communication et les actions commerciales, les systèmes d'information et projets innovants, la gestion du personnel, la maintenance et la gestion patrimoniale.

La dernière partie fournit les liasses fiscales de l'entreprise, le compte de résultat et son analyse ainsi que les inventaires des biens (acquis par la SPL, acquis par le syndicat et mis à disposition de la SPL et biens de retour).

Le contenu du rapport est conforme aux dispositions de l'article R. 3131-3 du code de la commande publique. Le syndicat mixte dispose des informations lui permettant de contrôler l'exécution du contrat dans ses différents aspects et de s'assurer également de la bonne gestion des biens de retour.

¹² L'annexe 5 du contrat prévoit une programmation des enquêtes.

Néanmoins, la chambre suggère d'identifier et suivre explicitement dans les rapports annuels les engagements contractuels de la SPL listés à l'annexe 10 du contrat :

« 3. *Optimisation de la production (baisse de 5 % des heures payées).*

4. *Ajustement de l'effectif de conduite à la nouvelle production.*

5. *Réduction de l'absentéisme (baisse de 8 %).*

6. *Adaptation du parc de réserve et maintenance renforcée pour accompagner le vieillissement du parc.*

7. *Respect des engagements de validations et de recettes (+6 %).*

8. *Maîtrise de la contribution forfaitaire annuelle sur la période en respect avec l'engagement contractuel.*

9. *Obtention de la certification qualité ISO 9001.*

10. *Redéfinition du besoin d'assistance technique à partir de 2020 ».*

En outre, certaines données ne sont pas disponibles sur l'ensemble de la période. À titre d'exemple, les taux de bus en retard ou en avance ne sont précisés qu'à partir de 2019.

Par ailleurs, la chambre considère que les rapports manquent de données rétrospectives. La plupart des indicateurs rappellent uniquement les données de l'année précédente alors qu'une évolution depuis le début du contrat permettrait une meilleure appréhension de l'exploitation du réseau.

Recommandation n° 3. (SPL STAP) *non mise en oeuvre* : compléter le rapport annuel en retraçant l'évolution des indicateurs depuis le début du contrat et respecter les délais contractuels et réglementaires pour sa transmission.

4.1.4 Les modalités de suivi de la qualité du service

4.1.4.1 Des dispositions contractuelles exigeantes

L'article 9 du contrat de DSP indique que la SPL mènera des actions visant à améliorer la qualité de service en deux temps :

- avant la mise en œuvre du BHNS, *via* le suivi d'indicateurs : ponctualité, attitude du conducteur, confort de conduite, information des voyageurs ;
- après la mise en œuvre du BHNS, la SPL s'engagera dans une démarche globale de qualité de service et l'obtention d'une certification de type ISO 9001.

L'annexe n° 6 « Qualité et continuité de service » précise que cette certification concernera les lignes principales du réseau (Temporis 1, 2 et 3) ainsi que le service de transport des personnes à mobilité réduite (PMR). La délivrance de la certification AFNOR était attendue au plus tard pour le 31 décembre 2020. Il était prévu une pénalité de 30 000 € par année de retard. Cependant, la SPL a expliqué que cette démarche de certification, qui représentait une charge financière, n'a pas été mise en œuvre au regard des économies recherchées en raison de

la crise sanitaire. L'avenant n° 8 du 19 juillet 2021 a par conséquent entendu « *déroger aux engagements fixés à l'annexe 6* ».

L'annexe n° 6 détaille la liste de indicateurs qualité suivis avant la mise en œuvre du BHNS. Ils portent sur le réseau de transport urbain¹³ ainsi que sur le réseau de transport à la demande de PMR. Plusieurs indicateurs sont mesurés par enquête « client mystère », les autres proviennent du système d'aide à l'exploitation¹⁴. Le contrat précise pour chaque critère, la qualité attendue par le client, le niveau de référence et les indicateurs. Sont également définis un seuil d'inacceptabilité, un seuil d'exigence et un objectif.

Cependant, le syndicat mixte a expliqué que le suivi des critères de qualité prévu à l'annexe 6 n'avait pas été appliqué en raison de sa complexité.

La qualité de service demeure pour autant suivie au moyen des indicateurs des tableaux de bord mensuels et des rapports annuels.

De plus, la satisfaction des usagers fait régulièrement l'objet d'enquêtes. Des « baromètres de satisfaction » ont ainsi été produits pour les années 2017, 2019, 2020 et 2021. Le rapport annuel 2022 indique qu'« *[i]l est convenu pour cette année particulière 2022 d'inhiber cette enquête* » en raison des nombreuses grèves ayant émaillé l'exploitation.

Outre ces enquêtes, la SPL a indiqué avoir mis en œuvre en 2023 un dispositif permettant de recueillir « *à chaud* » les retours d'expériences des usagers des transports tout au long de leur parcours. Un marché a été passé à cet effet avec une entreprise spécialisée.

4.1.4.2 Un système d'intéressement et de pénalités non mis en œuvre

Pour inciter la SPL à améliorer la qualité de service, le contrat prévoit un intéressement consistant en un système de bonus si l'objectif est dépassé ou de malus si le seuil d'exigence n'est pas atteint.

La société peut également se voir appliquer des pénalités. En cas d'indicateur inférieur au seuil d'inacceptabilité, le contrat stipule qu'une pénalité allant jusqu'à 200 € par cas constaté sera appliquée. De même, en cas de non-respect des engagements en matière de continuité de service, il est prévu une pénalité de 5 000 € par jour de non-conformité.

Le syndicat mixte a indiqué qu'aucun bonus, malus, aucune pénalité financière n'avaient été mis en œuvre, alors même que plusieurs indicateurs se situent en dessous des seuils d'inacceptabilité (voir partie 4.2.2). Le syndicat considère que l'existence même de la possibilité de recourir aux pénalités aurait eu un effet incitatif et permis de garantir le respect des échéances (notamment pour la transmission des rapports mensuels et annuels) ainsi qu'une nette amélioration dans la mise en œuvre des dispositions du service minimum de transport.

La chambre constate la difficulté d'appliquer ce système d'intéressement et de pénalité sur la qualité de service. Le contrat de DSP 2010-2016 prévoyait déjà des pénalités en cas de

¹³ Ponctualité, fiabilité du matériel et du service, propreté, information de la clientèle, confort et ambiance à bord, gestion des réclamations, disponibilité des équipements, identité du réseau, lutte contre la fraude, gestion des PMR.

¹⁴ Système de localisation en temps réel des véhicules.

non-atteinte d'un certain niveau du référentiel de la qualité de service rendu¹⁵. Ces dispositions n'avaient, déjà, pas été suivies d'effet.

Le syndicat a indiqué prévoir dans le prochain contrat un système d'intéressement avec des indicateurs de performance plus précis, afin de permettre sa mise en œuvre effective.

4.2 La performance du réseau

4.2.1 L'offre de service

4.2.1.1 Les lignes urbaines

Tableau n° 9 : offre et fréquentation des lignes urbaines

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution depuis 2017
Km parcourus	4 453 305	4 433 131	4 822 701	4 314 210	4 864 424	4 864 424	9 %
<i>Dont ligne F</i>			177 997	310 506	355 351	334 425	
Fréquentation	8 352 592	8 524 604	8 920 102	6 192 597	7 267 666	8 440 424	1 %

Source : rapports d'activité STAP

En moyenne, depuis 2017, 88 % de l'offre kilométrique et 95 % de la fréquentation¹⁶ sont assurées par les lignes urbaines.

Après deux années de réflexion, l'offre de service a été enrichie en juillet 2019 et le réseau restructuré a pris la dénomination d'Idélis+, avec la mise en service :

- d'une nouvelle ligne à haute fréquence ; désormais quatre lignes à haute fréquence (Temporis) desservent les quartiers et les communes les plus denses de l'agglomération ;
- de quatre lignes de soirées qui suppléent à partir de 22h aux lignes à haute fréquence ;
- de la ligne F à haut niveau de service en décembre 2019, cette ligne en site propre dessert 14 stations de l'hôpital à la gare de Pau.

Plusieurs des 12 lignes de proximité inter-quartiers ont vu leur itinéraire modifié.

Certaines lignes¹⁷ sont sous-traitées depuis juillet 2019 à Kéolis TPR, cette sous-traitance représente 8 % des kilomètres parcourus par les lignes urbaines.

¹⁵ 15 000 € à chaque point de différence par rapport à l'objectif (plafond à 150 000 € par an), cinq familles de critères étant retenues dans le référentiel (ponctualité, qualité de réalisation de la desserte, qualité aux points d'arrêts, qualité du service à bord, qualité des prestations clientèles).

¹⁶ Nombre de validations.

¹⁷ Lignes de proximité 10, 15, 16, 804 bis et Emmaüs, ainsi que les lignes de soirée A, B, C, D et E.

Le réseau urbain est complété par une navette gratuite électrique (Coxitis) qui circule dans l'hypercentre de Pau.

En termes d'accessibilité, l'ensemble des véhicules utilisés par la SPL sur les lignes régulières sont équipés de planchers bas, ainsi que d'annonces visuelles et sonores. Par ailleurs, le syndicat mixte réalise chaque année des travaux pour aménager des quais en saillie dans le cadre du programme « aménagement quais bus pour les PMR ». Sur 833 points d'arrêts, 547 quais étaient aménagés fin 2022. Le rapport d'activité 2022 du syndicat mixte indique que 9 clients sur 10 montent quotidiennement à un arrêt accessible.

Les lignes urbaines les plus fréquentées sont la ligne F (22 % des voyages des lignes urbaines en 2022) et les quatre lignes Temporis à haute fréquence. Les lignes de soirée, très peu utilisées (0,3 % des voyages en 2022), ont finalement été abandonnées en 2023.

Globalement, la fréquentation des lignes urbaines n'avait pas retrouvé en 2022 le niveau atteint en 2019. Ce niveau devrait toutefois être dépassé en 2023.

4.2.1.2 Le service de transport scolaire

Tableau n° 10 : offre et fréquentation des lignes scolaires

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution depuis 2017
Km parcourus	540 312	475 078	470 127	436 213	552 906	637 305	18 %
Fréquentation	439 694	452 780	410 240	294 918	478 498	495 061	13 %

Source : rapports d'activité STAP

Des trajets vers les principaux collèges et lycées de l'agglomération sont réalisés avec les cars Scolas. Depuis septembre 2020, 17 circuits jusqu'alors gérés par la région Nouvelle-Aquitaine sont intégrés à l'activité de la SPL STAP, portant à 73 le total des circuits Scolas. Ce service de transport scolaire, qui représente 10 % de l'offre kilométrique, est confié en sous-traitance à huit transporteurs interurbains.

Après avoir chuté en 2020 en raison de la crise sanitaire, la fréquentation du service de ramassage est en progression et atteint 495 061 comptages en 2022, soit 13 % de plus qu'en 2017, en raison des transferts de compétences opérés.

Lors de la crise sanitaire, à la suite d'avenants conclus entre la SPL et ses sous-traitants, la rémunération des courses non réalisées en raison de la fermeture des établissements scolaires a été maintenue à hauteur de 64 % du montant versé lorsque le service était assuré. Interrogée par la chambre sur ce choix alors que les transporteurs bénéficiaient des aides de l'État (activité partielle, prêts garantis par l'État, etc.), la SPL a indiqué s'être alignée sur la pratique de la région Nouvelle-Aquitaine et les consignes formulées par l'État.

4.2.1.3 Le service de transport adapté aux personnes à mobilité réduite

Tableau n° 11 : offre et fréquentation du service adapté aux PMR

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution depuis 2017
Km parcourus	95 246	97 022	110 151	61 496	80 696	86 604	-9 %
Fréquentation	11 079	11 670	11 300	6 918	8 843	9 303	-16 %

Source : rapports d'activité STAP

La SPL offre un service de transport adapté aux besoins des PMR (Libertis) avec réservation préalable, au même tarif que le transport sur les lignes urbaines. Les véhicules sont équipés d'un hayon. Pour bénéficier de ce service, il convenait de remplir deux conditions : être titulaire d'une carte d'invalidité minimum 80 %¹⁸ et avoir un avis favorable d'une commission composée d'un élu, d'un médecin de la maison départementale des personnes handicapées et d'un référent Idélis. Cette commission, qui se réunissait toutes les six semaines, a récemment été supprimée à la faveur de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

La fréquentation de ce service a diminué de 16 % entre 2017 et 2022.

4.2.1.4 Le service de transport à la demande

Tableau n° 12 : offre et fréquentation du service de transport à la demande Flexilis

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution depuis 2017
Km parcourus	16 778	14 287	21 462	12 908	53 323	76 471	356 %
Fréquentation	1 558	2 723	3 691	4 372	4 752	5 627	261 %

Source : rapports d'activité STAP

En septembre 2017, le service de transport à la demande appelé Flexilis est étendu à l'ensemble des 37 communes. Le service, initialement sous-traité, a été repris par la SPL en septembre 2020. Il est proposé sur les secteurs ou aux horaires non desservis par les lignes régulières. Le fonctionnement du service a évolué à plusieurs reprises. Depuis juillet 2023, le service, désormais dénommé Idélis à la demande, offre un transport en journée dans un rayon de 12 km entre deux adresses mais également en soirée dans la zone centre. Les véhicules utilisés pour le transport à la demande sont accessibles aux PMR par le biais d'une rampe.

¹⁸ Ou d'une carte mobilité inclusion invalidité qui depuis le 1^{er} janvier 2017 remplace progressivement les cartes invalidité.

Le service s'est fortement développé, le nombre de kilomètres parcourus ayant été multiplié par 4,5 entre 2017 et 2022. Le nombre de voyages a également progressé, dans une proportion légèrement moindre (multiplié par 3,6).

4.2.1.5 Le service de location de vélos

La SPL propose un service de location de vélos en libre-service et de location de vélo longue durée (IDEcycle).

L'utilisation de vélos en libre-service a triplé depuis 2017, pour atteindre 42 814 emprunts en 2022, alors même que le nombre de vélos en service a diminué passant de 170 à 140 vélos. Le syndicat mixte s'interroge sur le maintien à terme de ce service, pour se concentrer sur le service de location de vélo longue durée.

L'offre du service de location toutes durées s'est étoffée à partir de 2018 avec l'acquisition de matériels supplémentaires et de nouveaux matériels (vélos à assistance électrique, vélos cargos, etc.). Le nombre de vélos proposés à la location est passé d'une centaine à plus de 950. Le nombre de contrats de location a très fortement progressé, 1 373 contrats ayant été conclus en 2022 contre 131 en 2017. Selon le syndicat mixte, cette offre de location longue durée permet davantage de report modal que la location de vélo en libre-service.

Depuis juin 2022, un nouveau service, « relais IDECYCLE » implanté sur neuf communes permet d'emprunter des vélos électriques de quatre heures à quatre semaines. En 2022, ce service a généré 188 locations, pour un total de 20 000 heures.

4.2.1.6 Le funiculaire

Un funiculaire relie le quartier de la gare au centre-ville de Pau depuis 1908. Ce funiculaire, gratuit depuis 1978, alimenté par un moteur électrique, comporte deux cabines pouvant transporter 30 voyageurs chacune. Contrairement au reste du réseau de transport palois, il est exploité en régie directe par le syndicat mixte.

Sa fréquentation a connu un pic en 2019 avec 722 938 passagers. Après avoir diminué de moitié en 2020 et 2021 pendant la crise sanitaire, le nombre de passagers progresse en 2022 (504 340) sans pour autant atteindre le niveau de 2019, en raison des travaux du pôle d'échange multi modal qui en ont compliqué l'accès.

Une inspection générale des cabines devrait avoir lieu en 2025. Un renouvellement complet des cabines est prévu d'ici 2035, ce qui nécessitera un effort d'investissement conséquent du syndicat mixte.

4.2.2 **La qualité de service à l'utilisateur**

La qualité et l'efficacité de l'exploitation sont mesurées à travers divers indicateurs présentés chaque année dans les rapports annuels.

Tableau n° 13 : qualité et efficacité de l'exploitation du réseau Idélis

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution depuis 2017
Offre Totale Km	5 105 641	5 019 518	5 424 441	4 824 827	5 551 349	5 664 804	11 %
Total prévu au contrat	5 183 641	5 191 157	5 179 786	5 198 203	5 723 293	5 709 070	10 %
Réalisé / prévu	98,5 %	96,7 %	104,6 %	92,7 %	96,4 %	99,2 %	
Fréquentation	8 804 923	8 991 777	9 345 520	6 575 106	7 773 619	8 965 051	2 %
Total prévu au contrat	7 448 276	7 448 276	8 189 655	8 353 448	8 237 846	9 144 009	23 %
Réalisé /prévu	118,2 %	120,7 %	114,1 %	78,7 %	94,4 %	98 %	
Voyages /km	1,7	1,8	1,7	1,4	1,3	1,6	
Recettes (titres et divers)	4 010 439	4 144 198	4 325 891	3 509 876	3 705 330	4 230 481	5 %
Réalisé / prévu en %	114	118	112	94	92	103	
Taux de contrôle en %	1,54	1,26	1,56	2,63	1,96	2,3	49 %
Nombre de PV	1159	1271	1279	3073	1674	3671	217 %
Dont ligne F en %	-	-	26	39	40	31	
Taux de fraude	0,9	1,1	0,9	1,8	1,2	1,7	92 %
Recettes fraudes	10 272	12 662	10 717	23 521	9 535	21 085	105 %
Taux de recouvrement	62,4	59,4	59,0	55,6	47,0	49,9	-99 %
Nombre réclamations	498	552	958	784	687	702	41 %
Dont ponctualité en %	25	28	34	18	31	30	21 %
Dont comportement conducteur	19	19	17	11	18	18	
Taux ponctualité en %	75,31	72,05	66,93	71,23	75,8	81,2	8 %
Retard	NC	NC	22	13	11,85	13,9	
Avance	NC	NC	11	12	10	5	
Km perdus	13 930	23 758	62 276	1 625	NC	135 041	869 %
Dont Grèves	10 610	21 738	60 808	0	NC	132 023	1 144 %
Dont Pannes	3 320	2 020	1 468	1 625	NC	3 018	-9 %
Pannes « rouges » au million de km	17	56	27,04	34,42	15,73	30,46	79 %
Nombre d'accidents	148	112	108	84	79	119	-20 %
Vitesse commerciale lignes « Temporis » à haute fréquence (km/h)	17,74	17,18	17,05	19,37	19,45	18,52	4 %

Sources : rapports d'activité STAP et avenant n°10 au contrat

En 2019, la fréquentation totale du réseau a atteint 9 345 520 validations¹⁹, un chiffre plus élevé que ne le prévoyait le contrat. Depuis, malgré une offre kilométrique totale de 5 664 802 kilomètres, supérieure à celle de 2019, la fréquentation n'avait pas retrouvé en 2022 le niveau d'avant la crise sanitaire. La SPL a indiqué que le niveau de fréquentation s'était amélioré en 2023 et dépassait les 9 millions de voyages (9,4 millions).

En 2022, l'offre kilométrique et la fréquentation ont progressé par rapport à 2021 malgré d'importants mouvements sociaux (7 147 heures de grève), grâce à l'instauration d'un service minimum de transport. Le 6 novembre 2017, le comité syndical a adopté un « plan de service garanti et d'information des usagers » avec quatre niveaux allant de 25 % à 80 % du service normal. L'utilité d'avoir des scénarios intermédiaires s'était faite ressentir lors des mouvements sociaux. Ce plan a été modifié en juillet 2019, il comporte désormais sept niveaux de desserte (de 22 à 86 %). Les agents disponibles sont réaffectés sur les services du niveau activé du plan. La ligne F et les lignes à haute fréquence (Temporis) sont privilégiées. Ce plan est rendu public au plus tard la veille de la journée perturbée. Les fiches horaires correspondant au niveau de service sont accessibles sur le site internet d'Idélis. Depuis 2019, le niveau de satisfaction des usagers sur l'information donnée lors des perturbations s'est amélioré.

La satisfaction globale du réseau mesurée par enquête entre 2017 et 2021 a progressé, passant de 55 % à 70 % de clients satisfaits. La dégradation du taux de satisfaction en 2017 était liée notamment aux travaux du BHNS. En 2021, la note globale obtenue par le réseau est de 16/20, supérieure au référentiel qualité (15/20). L'enquête évalue la satisfaction des attentes des usagers ainsi que les différents sujets d'agacement, la ponctualité étant parmi les plus cités. C'est également le premier motif de réclamation.

Les dispositions contractuelles concernant la ponctualité considèrent qu'un taux inférieur ou égal à 80 % constitue une situation inacceptable, le seuil d'exigence étant fixé à 85 %. De 2017 à 2021, le taux de ponctualité des bus est toujours resté en-deçà du seuil d'inacceptabilité. En 2022, le taux de ponctualité s'est amélioré et s'élève à 81,2 %. Il n'atteint toutefois pas le seuil d'exigence.

Des progrès ont été constatés en 2022 sur le taux de bus en avance qui a diminué de moitié, mais il s'élève encore à 5 % alors que le contrat indique que « *tout passage de l'autobus en avance de plus d'une minute par rapport à l'horaire théorique affiché constitue une situation inacceptable* ».

En revanche, le nombre d'accidents qui suivait une tendance à la baisse de 2017 à 2021, progresse en 2022. Le réseau totalise 119 accidents, soit un chiffre supérieur à celui de 2018. La ligne F est la plus accidentogène du réseau (voir 6.2.1). De même, le nombre de pannes dites « rouges », qui affectent les usagers car elles engendrent des retards, a augmenté en 2022.

La vitesse commerciale du réseau, facteur d'attractivité important pour la clientèle, a progressé de 4 % depuis 2017. Seule la navette circulant dans l'hyper centre de Pau reste stable. Les lignes à haute fréquence affichent une vitesse commerciale de 18,52 km/h en 2022.

¹⁹ Validations dans le système billettique + données de comptage sur les circuits scolaires, le transport à la demande et le transport des personnes à mobilité réduite.

Le taux de contrôle, correspondant au nombre de voyageurs contrôlés sur le nombre de voyageurs transport, progresse. Le nombre de contrôleurs est passé de six à huit agents depuis 2019, auxquels s'ajoutent ponctuellement 10 conducteurs²⁰. Les contrôleurs sont des agents de maîtrise, ils assurent également des missions polyvalentes au sein de l'entreprise. En 2022, ces missions ont représenté 24 % de leur temps de travail. Ils ont notamment assuré l'information de la clientèle lors des mouvements de grève.

Le rapport annuel 2022 indique que la lutte contre la fraude était une des priorités de l'année, le taux de fraude constaté s'établit à 2,3 %, soit un niveau supérieur au seuil d'exigence fixé à 2 % dans le contrat. Le taux de fraude évalué par enquête est toutefois bien plus élevé. Il atteint 12,6 % (6,8 % de fraude hors ligne F). Par ailleurs, si le nombre de procès-verbaux dressé a triplé depuis 2017, le taux de recouvrement des recettes a diminué, pour s'établir à 49,9 % en 2022, soit dans la moyenne des réseaux de transport de taille similaire. La SPL a mis en place le dispositif « trock-it » depuis 2015, l'objectif étant de transformer le fraudeur en client en lui proposant un abonnement à la place du procès-verbal.

4.2.3 Performance comparée du réseau

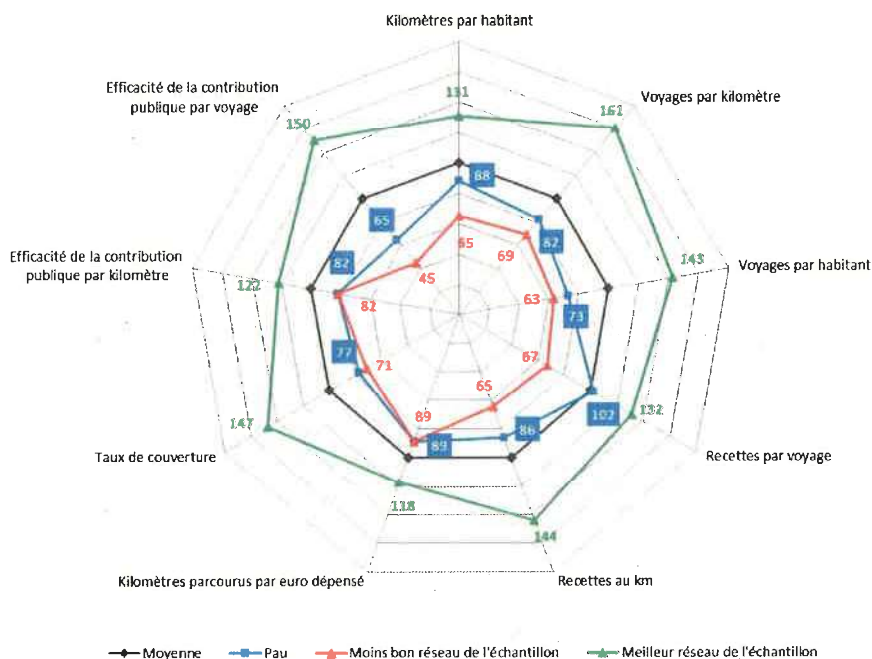
Le syndicat mixte a fait appel à un prestataire en 2022 pour réaliser un diagnostic de performance de son réseau de transport, dont les conclusions ont été présentées aux élus en septembre 2022.

Le réseau Idélis a été comparé à un échantillon de 12 réseaux de taille similaire²¹ à partir des données recueillies annuellement par l'union des transports publics (UTP).

²⁰ Le statut de conducteur vérificateur induit des missions de contrôle pouvant représenter jusqu'à 30 % du temps de travail.

²¹ Aix en Provence, Angoulême, Annecy, Bayonne, Belfort, Chambéry, Dunkerque, Lorient, Poitiers, La Rochelle, Troyes, Vannes (choisis parmi les réseaux dont la population est comprise entre 100 000 et 250 000 habitants).

Graphique n° 4 : analyse comparée de la performance du réseau en 2019



Source : syndicat mixte, « bilan de performance du réseau septembre 2022 »

Le graphique ci-dessus représente les écarts de performance des réseaux de l'échantillon par rapport à la moyenne, représentée en noir, qui se voit attribuer la note de 100 pour chaque critère. La ligne rouge illustre les résultats les plus faibles sur chaque indicateur, tandis que la ligne verte correspond aux résultats les plus élevés. Les résultats du réseau Idélis en 2019 sont matérialisés par la ligne bleue. Les auteurs de l'analyse ont mis en garde sur la notion de « voyage » qui n'est pas comptabilisée de façon identique selon les réseaux. Certains comptabilisent ainsi le nombre de titres ou abonnements vendus tandis que d'autres comme Idélis comptent le nombre de validations, ce qui peut être pénalisant.

Le niveau de l'offre de transport, mesuré par le ratio km/habitant est un peu plus faible que la moyenne. Néanmoins, cette comparaison a été établie en 2019 avant la mise en service en année pleine du BHNS. En 2019, Idélis offrait 29,5 km/habitant, alors que la moyenne se situait à 34,1 km/habitant. L'offre d'Idélis a progressé depuis pour s'établir à 30,8 km/habitant en 2022.

Le nombre de voyages par habitant est également faible. 51 voyages par habitant étaient comptabilisés en 2019 sur le réseau Idélis contre 72 voyages par habitant en moyenne sur l'échantillon. Ce ratio s'est dégradé avec la crise sanitaire, il s'établit en 2022 à 49 voyages par habitant sur le réseau Idélis, un niveau identique à 2018.

La fréquentation du réseau, mesurée par le ratio « voyages par kilomètre », est également inférieure à la moyenne de l'échantillon. En 2019, Idélis enregistrait 1,7 voyage par kilomètre, alors que la moyenne de l'échantillon s'élevait à 2,2. En 2022, la fréquentation du réseau n'a pas retrouvé le niveau d'avant crise et le ratio s'établit à 1,6 voyage par kilomètre.

La SPL a indiqué au cours du contrôle que les structures des différents réseaux les rendaient difficilement comparables, certains d'entre eux disposant par exemple de lignes circulant à vitesse élevée sur des axes routiers structurants, ce qui élève mécaniquement le nombre de kilomètres parcourus sans traduire nécessairement une offre plus dense.

En termes de performance économique, si le ratio « recettes par voyage » atteint la moyenne de l'échantillon, le ratio « kilomètres parcourus par euro dépensé » est le plus bas de l'échantillon. En 2019, les dépenses au kilomètre (4,91 €) sont plus élevées et les recettes au kilomètre (0,80 €) moins importantes que la moyenne (respectivement 4,45 € et 0,93 € au kilomètre).

De fait, le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes des voyageurs est particulièrement faible. Il s'élève à 16,3 % tandis que la moyenne de l'échantillon atteint 21 %²². Pendant la crise sanitaire, le taux de couverture du réseau Idélis a diminué de 13 %). En 2022, il s'élève à 14 %, soit quatre points de moins qu'en 2017.

Ce faible taux s'explique notamment par la politique tarifaire mise en œuvre. Les tarifs n'ont pas évolué depuis le 1^{er} août 2017, alors qu'ils étaient inférieurs aux tarifs moyens pratiqués en province. Par exemple, l'abonnement mensuel tout public qui s'élevait à 26,50 € a été revalorisé en 2017 à 30 €, le tarif moyen de référence cité dans la délibération étant de 36 € par mois. En 2023, à l'exception du réseau de Dunkerque qui pratique la gratuité, le tarif moyen d'un abonnement mensuel tout public sur les réseaux de l'échantillon s'élève à 38,13 €.

Tableau n° 14 : comparaison de la tarification du réseau de transport en 2023 – en €

	Ticket		Abonnement tout public		Abonnement jeunes	
	Unité	Carte de 10	Mensuel	Annuel	Mensuel	Annuel
Réseau Idélis	1	10	30	278	15	139
Moyenne échantillon	1,39	11,00	38,13	361,16	23,22	189,93
Écart en %	-39 %	-10 %	-27 %	-30 %	-55 %	-37 %

Sources : délibération du comité syndical du 4 juillet 2017 et site internet du réseau Idélis

La contribution publique mesurée par le ratio déficit par kilomètre se situe en 2019 nettement au-dessus de la moyenne de l'échantillon (4,11 €/km contre 3,52 €/km). Rapportée au nombre d'habitants, elle suit la même tendance (à la hausse) que la moyenne de l'échantillon de réseaux.

Dans la mesure où, depuis la mise en service du BHNS, le syndicat mixte prend à sa charge l'ensemble des dépenses liées à la production d'hydrogène et à la maintenance des bus, la chambre l'invite à intégrer ces dépenses dans les comparatifs qui seront réalisés à l'avenir.

Sous réserve des biais méthodologiques exposés précédemment, le réseau est donc à la fois moins performant et plus dépendant de la contribution publique que la moyenne de l'échantillon retenue dans le cadre de cette étude.

²² Le taux de couverture le plus élevé est celui du réseau d'Annecy (31,1 %) et le plus faible est celui du réseau d'Aix en Provence (15,1 %).

5 LA SITUATION FINANCIÈRE DU RÉSEAU DE TRANSPORTS

5.1 La qualité des comptes

5.1.1 Une qualité des comptes de la STAP assise sur la certification des comptes

La SPL répond aux critères de seuil l'obligeant à avoir recours à un commissaire aux comptes. Un cabinet de commissaires aux comptes produit chaque année auprès de l'assemblée générale un rapport sur les comptes de la SPL.

Les comptes des exercices 2017 à 2022 ont fait l'objet d'une certification sans réserve. Ils sont ainsi réputés réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de chaque exercice comptable.

La chambre n'a pas relevé d'anomalies significatives sur les comptes de la SPL.

5.1.2 Les irrégularités relevées dans les comptes du syndicat mixte SMPBPM

La chambre souligne une maîtrise satisfaisante des opérations à classer ou à régulariser, des reprises des balances d'entrée et de sortie entre 2017 et 2022 assurant la continuité des exercices comptables, du rattachement des charges et des produits à l'exercice.

La chambre attire toutefois l'attention du syndicat mixte sur les irrégularités comptables mentionnées ci-après.

5.1.2.1 Un suivi perfectible des subventions d'équipement perçues

Le syndicat a bénéficié de subventions d'équipement sur la période 2017-2022 destinées essentiellement au projet de déploiement de la ligne du BHNS.

Tableau n° 15 : subventions d'équipement reçues - en €

Comptes	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1311	État et EPN	736 038	3 484 107	0	1 680 000	0	4 759
1312	Région	0	0	0	0	0	28 000
1313	Dépt	0	0	0	8 250	0	0
1317	UE	0	0	291 028	1 164 112	0	0
1318	Autres	0	4 846	0	0	0	0
Total		736 038	3 488 953	291 028	2 852 362	0	32 759

Source : CRC d'après les comptes de gestion du syndicat mixte

L'instruction comptable M43 prévoit à son chapitre 2 que la reprise de la subvention d'investissement qui finance une immobilisation amortissable s'effectue sur la même durée et au même rythme que l'amortissement de l'immobilisation financée.

Les subventions reçues de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour financer les dépenses d'infrastructures sont en accord avec la convention signée et la durée de l'amortissement des immobilisations financées suit celle de la subvention, soit 10 ans.

S'agissant de la subvention de 2,1 M€ versée par l'ADEME, la convention prévoyait que celle-ci était destinée à financer la station de production d'hydrogène à hauteur de 1 151 168 € et les bus à hydrogène pour 948 832 €. Or, la durée de reprise de la subvention de 10 ans retenue pour le premier acompte de 1,68 M€, perçu par le syndicat mixte en 2020, correspond à la durée d'amortissement de la station mais pas à celle des bus. Il en ressort que la subvention serait ainsi en totalité rattachée à la station de production d'hydrogène et ne viendrait pas couvrir les investissements liés à l'achat des bus à hydrogène, contrairement à ce qui était prévu dans la convention avec l'ADEME.

De même, la subvention de 1 455 140 € versée par la région Nouvelle-Aquitaine au titre du fonds européen de développement régional (FEDER), destinée à l'achat de bus à hydrogène, est amortie sur 10 ans alors que l'amortissement de ces bus est réalisé sur cinq ans.

Ce décalage entre la durée d'amortissement de l'immobilisation et la quote-part de subvention transférable est contraire aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M43. Cela a une incidence sur le résultat du compte d'exploitation en minorant les recettes imputées au compte 777 « quote-part des subventions d'investissement virée au compte de résultat ».

Le comptable public et l'ordonnateur ont indiqué avoir échangé afin de régulariser cette situation prochainement.

Recommandation n° 4. (SMPBPM) mise en œuvre partielle : procéder à la reprise des subventions d'investissement sur la même durée et au même rythme que l'amortissement des immobilisations financées, conformément à l'instruction comptable M43.

5.1.2.2 Un niveau d'immobilisations en cours important à régulariser

Les immobilisations en cours correspondent aux actifs immobilisés non terminés à la fin de chaque exercice. Ils sont enregistrés au compte 23. Les immobilisations en cours ont connu une très forte progression entre 2017 et 2019 en raison des investissements du BHNS. La plupart de ces immobilisations sont enregistrés au compte 2314 « construction sur le sol d'autrui » et correspondent aux travaux d'aménagement réalisés en co-maîtrise d'ouvrage par le syndicat mixte sur le domaine de la communauté d'agglomération et de la ville de Pau. Au 31 décembre 2022, des immobilisations en cours d'une valeur de 45 734 204 € sont encore inscrites au compte 2314.

Tableau n° 16 : immobilisations en cours - en €

2017	2018	2019	2020	2021	2022
19 849 631	45 829 332	57 504 737	54 181 757	54 742 056	55 190 540

Source : CRC d'après les comptes de gestion du syndicat mixte

Le BHNS étant entré en service depuis la fin de l'année 2019, les travaux ont dû être achevés dans leur grande majorité. L'instruction budgétaire et comptable M43 précise que le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre à son débit les immobilisations qui ne sont pas achevées. Lorsque l'immobilisation est achevée, sa valeur est transférée sur un compte 21 « Immobilisations corporelles » par opération d'ordre non budgétaire. Le transfert des immobilisations en cours n'est donc pas réalisé au fur et à mesure de l'achèvement des immobilisations.

Par conséquent, ces biens restés au compte 23 n'ont pas fait l'objet d'un amortissement. Cela fausse la sincérité du bilan et du compte de résultat, dans la mesure où la charge d'amortissement n'est pas constatée.

Le syndicat mixte a indiqué au cours de l'instruction que l'absence de transfert des immobilisations en cours était liée à des malfaçons ayant entraîné le retard de la réception des équipements et de l'approbation des décomptes généraux et définitifs (DGD) des marchés de travaux.

Or, la chambre rappelle que la nomenclature M43 prévoit que « [l] 'amortissement d'une immobilisation commence à la date de début de consommation des avantages économiques qui lui sont attachés, qui correspond à sa date de mise en service ». Au cas présent, les immobilisations concernées ont été mises en service depuis 2019. L'absence de DGD ne saurait par conséquent justifier le maintien de ces immobilisations au compte 23.

Il convient par conséquent de rattraper le retard accumulé et de procéder au transfert des biens achevés figurant dans les comptes d'immobilisations en cours. Cette démarche contribue à une meilleure valorisation du patrimoine, notamment par le démarrage du processus d'amortissement des biens.

Tant le comptable public que l'ordonnateur ont précisé avoir pris en compte les observations formulées par la chambre et se sont rencontrés afin de s'y conformer.

Recommandation n° 5. (SMPBPM) mise en œuvre partielle : procéder à un apurement régulier des écritures comptables relatives aux immobilisations en cours et procéder aux amortissements subséquents.

5.1.2.3 Une tenue de l'inventaire des immobilisations à fiabiliser

L'instruction comptable et budgétaire M4 précise que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, et au comptable chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Le contenu de l'inventaire tenu par l'ordonnateur et le fichier des immobilisations tenu par le comptable doivent être concordants.

L'examen de ces différents états fait ressortir un écart pour 50 % des comptes, repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 17 : écarts inventaire syndicat / actif comptable public – en €

<i>Désignation</i>	Inventaire SMPBPM	État actif comptable	Écart
2031 - Frais d'études	4 247 329,19	4 667 133,72	-419 804,53
2033 - Frais d'insertion	22 559,56	6 721,46	15 838,10
2051 - Concessions et droits assimilés	320 017,45	317 863,44	2 154,01
2111 - Terrains nus	4 100 269,77	6 068 003,76	-1 967 733,99
2115 - Terrains bâtis	1 923 430,70	2 601 071,30	-677 640,60
2131 - Bâtiments	4 178 559,56	4 168 026,23	10 533,33
2153 - Installations à caractère spécifique	21 065 339,28	17 899 984,31	3 165 354,97
2157 - Agencement et aménagements du mat. et outil	86 603,36	0	86 603,36
21731 - Bâtiments	2 727 460,00	2 743 634,58	-16 174,58
21753 - Installations à caractère spécifique	3 608 155,57	3 576 201,20	31 954,37
21782 - Matériel de transport	6 344 937,20	6 072 078,90	272 858,30
2182 - Matériel de transport	31 009 217,91	30 948 542,71	60 675,20
2188 - Autres	3 906 397,21	3 765 344,07	141 053,14
2313 - Constructions	16 521,19	27 054,52	-10 533,33
2314 - Constructions sur sol d'autrui	45 743 203,94	45 960 888,13	-217 684,19
2315 - Installation, matériel et outillage techniques	5 369 849,28	9 170 619,60	-3 800 770,32
2317 - Immo. reçues au titre d'une mise à disposition	752 969,75	765 738,94	-12 769,19
238 - Avances versées sur commandes d'immo corporelles	-3 584,40	31 977,40	-35 561,80

Sources : inventaire du syndicat mixte et état de l'actif du comptable au 31 décembre 2022

Les informations patrimoniales doivent être régulièrement transmises par l'ordonnateur au comptable, selon une périodicité permettant, d'une part, de procéder aux ajustements budgétaires et comptables nécessaires, et d'autre part, de s'assurer de la concordance des données qu'ils détiennent sur le patrimoine du service.

En réponse, le comptable public et l'ordonnateur ont précisé que leurs services se sont réunis le 14 mars 2024 afin d'initier la mise en cohérence de l'inventaire et de l'état de l'actif.

Recommandation n° 6. (SMPBPM) *mise en œuvre partielle* : mettre en concordance l'inventaire du syndicat mixte et l'état de l'actif tenu par le comptable, en lien avec ce dernier.

5.1.2.4 La question des immobilisations liées au bus à haut niveau de service

Les immobilisations dont l'amortissement n'a pas encore débuté, identifiées par la chambre en partie 5.1.2.2, concernent pour une large part les infrastructures liées aux travaux du BHNS, notamment la voirie permettant la circulation des bus en site propre.

Si la compétence du syndicat mixte, AOM, pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de transports en commun en site propre (TCSP) n'appelle pas de remarque, la chambre s'interroge sur le maintien de ces immobilisations à l'actif du syndicat mixte après la mise en service du BHNS.

L'article L. 5216-5 du CGCT dispose en effet que « *[l]orsque la communauté d'agglomération exerce la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie communautaire » et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif ».*

Les conditions mentionnées à cet article étant remplies en l'espèce, la voirie supportant le passage du BHNS relève de la compétence de la CAPBP, qu'il s'agisse de l'entretien courant ou des dépenses d'investissement liées à ces voies. En effet, la circulaire ministérielle du 20 février 2006 relative à l'assistance auprès de communes et leurs groupements à la définition d'intérêt communautaire de la voirie précise que : « *l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne et constituent bien un bloc insécable de compétences. [...] Ainsi, lorsqu'une communauté de communes ou une communauté d'agglomération choisit d'exercer la compétence optionnelle voirie, cela implique pour elle d'exercer les droits indissociables qui s'attachent à la propriété, y compris la gestion et l'entretien, à charge pour elle de les faire exécuter par un tiers, par tout moyen (délégation de service public, marché de travaux ou de prestation de services, délégation de maîtrise d'ouvrage, etc.) ».*

Les conventions de co-maîtrise d'ouvrage conclues par le syndicat avec l'agglomération et la ville ne comportent pas de stipulations permettant de clarifier le titulaire de la compétence en charge de l'entretien de la voirie.

Aussi, concomitamment au début d'amortissement des immobilisations, il importe que le syndicat mixte se rapproche de la communauté d'agglomération pour clarifier la situation de ces immobilisations. Celle-ci, par l'intermédiaire de son président, a fait connaître sa volonté de clarifier ce sujet.

5.2 Analyse financière

L'analyse financière consolide les données financières issues des comptes de gestion du SMPBPM et des comptes de la SPL STAP en neutralisant les flux réciproques (voir annexe n° 2). Elle donne une vision financière exhaustive de la gestion des transports.

5.2.1 L'analyse du cycle d'exploitation

5.2.1.1 Des produits de gestion essentiellement portés par le versement mobilité

Les produits de gestion sont répartis en trois principales catégories : recettes issues des prestations de service de transport de voyageur, versement mobilité, subventions d'exploitation.

Tableau n° 18 : produits de gestion consolidés - en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Reversement transport net (M43)</i>	30 768 473	30 283 416	33 482 280	30 342 784	32 271 823	34 474 357
+ <i>Ventes de produits, services et marchandises</i>	4 244 181	4 420 168	4 498 148	3 351 371	3 765 672	4 235 286
+ <i>Subventions d'exploitation</i>	1 830 908	4 390 630	2 486 426	2 373 660	2 538 891	3 525 464
+ <i>Autres produits de gestion courante</i>	327 231	488 724	478 646	750 002	1 014 882	515 351
= Produits de gestion courante	37 170 792	39 582 938	40 945 501	36 817 816	39 591 267	42 750 458

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et les comptes de résultat de la SPL

Sur l'ensemble de la période, les produits de gestion progressent de 15 %. La diminution observée en 2020 et 2021 s'explique principalement par les effets de la crise sanitaire.

Le versement mobilité représente 80,9 % des recettes. Il est versé par les employeurs présents sur le territoire, à partir d'un taux appliqué aux rémunérations soumises aux contributions sociales. Par délibération du 10 février 2017, le comité syndical a décidé de maintenir le taux du versement mobilité à 1,8 %, taux déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011.

Le rendement du versement mobilité a progressé de 12 % entre 2017 et 2022. En 2020, en raison de la crise sanitaire et de son incidence sur l'activité économique, le rendement du versement mobilité a diminué de 10 %, tendance prolongée sur une partie de l'année 2021.

Les recettes commerciales représentent quant à elles 24 514 825 € sur la période, soit un montant supérieur aux recettes prévisionnelles indiquées dans le contrat avec la SPL (22 929 000 €), et ce malgré une baisse des recettes lors des années 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire.

S'agissant des subventions d'exploitation, certaines sont versées de façon pérenne dans le cadre de transferts de compétences. La région verse ainsi chaque année une subvention dont le montant a doublé²³ à partir de 2018, atteignant 1 762 902 €. De même, l'État verse 612 610 € chaque année au titre de la dotation générale de décentralisation. Ces subventions visent à financer l'organisation des transports scolaires et interurbains.

D'autres subventions ont été versées ponctuellement pour financer le projet de BHNS (voir 6.1.3) dans le cadre de deux programmes européens (3EMOTION et JIVE2).

5.2.1.2 Des charges de gestion courantes en hausse

Tableau n° 19 : les charges de gestion courantes – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Charges à caractère général</i>	9 570 508	9 979 555	11 245 492	10 150 037	12 186 965	13 144 627
+ <i>Charges de personnel</i>	18 064 321	19 170 837	19 159 178	18 469 303	19 704 790	20 125 877
+ <i>Subventions versées (M43)</i>	0	31 800	0	27 465	86 760	183 102
+ <i>Autres charges de gestion</i>	108 876	353 912	155 846	69 726	46 032	46 661
+ <i>Charges d'intérêt et pertes nettes de change</i>	19 879	241 875	555 252	562 630	584 311	681 831
<i>Total charges courantes</i>	27 763 584	29 777 979	31 115 768	29 279 162	32 608 859	34 182 098

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et les comptes de résultat de la SPL

Les charges de gestion courantes regroupent les charges à caractère général, les charges de personnel, les autres charges de gestion ainsi que les charges d'intérêt. L'ensemble augmente de 23 % sur la période, soit une progression plus rapide que celle des produits de gestion.

Les charges à caractère général augmentent de 41 % sur l'ensemble de la période. Les dépenses de carburant, d'électricité ou d'hydrogène assurant l'alimentation des véhicules de transports de passagers en représentent une part significative et ont fortement progressé entre 2018 et 2022, passant de 1 835 107 € à 2 961 602 € (soit une progression de 61 %).

Les dépenses de maintenance des bus et de la station à production d'hydrogène ainsi que les dépenses d'entretien de la flotte de bus thermiques connaissent une croissance encore plus marquée de 162 %, passant de 638 548 € à 1 672 929 €. Les dépenses de sous-traitance ont, elles, plus que doublé entre 2017 et 2022 (1 600 000 € en 2017 à 3 428 000 € en 2022). La mise en service de bus à hydrogène, plus onéreux (voir 6.2.3), a conduit à une hausse des dépenses d'assurance de la flotte passant de 295 000 € à 529 000 €.

Par ailleurs, les charges de personnel consolidées ont progressé de 11,5 % entre 2017 et 2022. Les charges de personnel relatives au SMPBPM ont la particularité d'être constituées

²³ Cette hausse s'explique par les dispositions de la loi n° 2015-991 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (dite loi NOTRÉ). La région devient seule compétente pour l'organisation des transports interurbains, reprenant ainsi des compétences préalablement attribuées au département.

uniquement de charges de personnel externe. Le montant acquitté par le syndicat mixte, dont le calcul interroge (voir 2.1.3), a augmenté de 23 % entre 2017 et 2022.

Les effectifs de la SPL, exprimés en équivalent temps plein (ETP), sont passés de 315 ETP en 2017 à 360 ETP en 2022, expliquant l'augmentation de la masse salariale globale (traitements et charges sociales). Malgré cette augmentation, le poids des charges de personnel rapporté au total des charges courantes diminue régulièrement passant de 65 % en 2017 à 59 % en 2022.

5.2.1.3 Une capacité d'autofinancement consolidée satisfaisante

Tableau n° 20 : détermination de la capacité d'autofinancement –en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>produits totaux</i>	37 172 008	39 583 559	40 947 390	36 878 446	39 731 235	42 754 581
<i>charges totales</i>	27 743 705	29 504 304	30 560 516	28 689 067	31 937 788	33 317 165
= Excédent brut d'exploitation hors subv. d'équipement	9 428 303	10 079 255	10 386 874	8 189 380	7 793 447	9 437 416
- Subventions d'équipement versées (M43)	201 250	535 670	100 071	6 740	13 980	13 480
= Excédent brut d'exploitation	9 227 053	9 543 585	10 286 803	8 182 640	7 779 467	9 423 936
<i>en % du produit total</i>	24,8 %	24,1 %	25,1 %	22,2 %	19,6 %	22,0 %
<i>+/- Résultat financier</i>	-19 897	-231 525	-545 268	-554 530	-576 428	-670 577
<i>+/-Résultat exceptionnel</i>	-263 409	-30 100	45 126	-25 257	601 503	-190 756
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	8 943 747	9 281 959	9 786 661	7 602 852	7 804 542	8 562 602
<i>-impôts sur les bénéfices</i>	15 660	15 686	-6 810	6 300	15 180	-8 220
= CAF brute	8 928 087	9 266 273	9 793 471	7 596 552	7 789 362	8 570 822
<i>en % du produit total</i>	24,0 %	23,4 %	23,9 %	20,6 %	19,6 %	20,0 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et des comptes annuels de la SPL STAP

L'excédent brut d'exploitation (EBE) est un indicateur du niveau de richesse dégagé par le cycle d'exploitation. L'EBE tient uniquement compte du chiffre d'affaires et il exclut les dépenses exceptionnelles ou encore celles liées à la politique d'investissement et d'amortissement.

L'EBE connaît une progression relativement marquée entre 2017 et 2019 pour s'établir à 10,3 M€. La crise sanitaire a eu une forte incidence sur l'activité de transports conduisant à une baisse de l'EBE (- 24 %) pour s'établir à environ 7,8 M€ en 2021. Il progresse de nouveau en 2022 pour atteindre 9,4 M€, sans pour autant retrouver son niveau pré-pandémie.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, s'obtient en soustrayant à l'EBE le résultat financier et le résultat exceptionnel. Elle progresse régulièrement jusqu'en 2019 puis reflue sous l'effet de la crise sanitaire en 2020 et 2021 avant de retrouver un niveau presque similaire à celui de 2017.

5.2.2 L'analyse de la structure financière et de l'équilibre financier

5.2.2.1 Un autofinancement interne significatif complété par le recours à l'emprunt

La capacité d'autofinancement nette, qui correspond à la CAF brute dont est déduit le remboursement du capital des emprunts, représente les ressources dégagées par l'activité consolidée du syndicat et de la SPL pour financer de nouveaux investissements.

Tableau n° 21 : le financement propre disponible – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
CAF brute	8 928 087	9 266 273	9 793 471	7 596 552	7 789 362	8 570 822	51 944 569
- Annuité en capital de la dette	580 445	6 560 142	1 254 338	1 312 866	1 930 376	1 987 861	13 626 029
= CAF nette	8 347 642	2 706 131	8 539 133	6 283 686	5 858 986	6 582 961	8 318 540
en % du produit total	23,8 %	7,8 %	22,5 %	18,6 %	16,2 %	17,0 %	
+ Subventions d'investissement	736 039	3 488 955	291 028	2 852 362	0	32 760	7 401 143
+ Produits de cession	100 858	0	0	0	0	1 317 683	1 418 542
= Recettes d'inv. hors emprunt	836 897	3 488 955	291 029	2 852 362	0	1 350 443	8 819 685
= Financement propre disponible	9 184 539	6 195 086	8 830 162	9 136 048	5 858 986	7 933 404	47 138 226
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	40,3 %	19,1 %	39,9 %	117,6 %	140,9 %	160,7 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et des comptes de résultats de la SPL STAP

La CAF nette est positive durant toute la période et représente un niveau satisfaisant d'autofinancement (environ 17 % des produits de gestion en 2022).

L'annuité de capital à rembourser a progressivement augmenté, passant de 580 445 € en 2017 à 1 987 861 € en 2022. Cela s'explique par les emprunts souscrits pour la réalisation du projet de BHNS.

Le syndicat dispose d'autres ressources hors emprunt pour réaliser les investissements. Elles se composent de subventions d'investissement pour un montant total de 8,1 M€ d'une part, et de produits de cession d'un montant de 1,4 M€ d'autre part.

Le financement propre consolidé hors emprunt, qui regroupe la CAF nette, les produits de cession et les subventions d'investissement, représente 47 137 333 € sur la période 2017-2022. Ces recettes d'investissement couvrent un peu plus de la moitié des dépenses d'équipement réalisées sur la même période par le syndicat et la SPL, soit 94 239 084 €. Le recours à l'emprunt a donc été nécessaire pour répondre aux besoins de financement. Le complément a été assuré par une mobilisation du fonds de roulement.

Tableau n° 22 : le financement des investissements – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
= Financement propre disponible	9 184 539	6 195 086	8 830 162	9 136 048	5 858 986	7 933 404	47 138 226
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	22 313 726	31 004 537	23 559 044	8 266 589	5 517 066	5 228 406	95 889 368
+/- Dons, subventions...	0	-26 990	0	0	0	0	-26 990
- Participations et inv. financiers nets	19 862	4 954	272	210	0	3 679	28 977
+/- Variation de stocks de biens et produits	12 115	26 079	22 237	37 126	145 721	92 199	335 477
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-13 136 935	-24 815 316	-14 706 917	906 375	487 642	2 793 518	-48 908 633
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-2 511 943	-77 153	2 569 463	0	0	-19 634
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-13 136 935	-27 327 259	-14 784 070	3 475 838	487 642	2 793 518	-48 928 266
Nouveaux emprunts de l'année	0	37 000 000	0	8 000 000	0	0	45 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-13 136 935	9 672 741	-14 784 070	11 475 838	487 642	2 793 518	-3 928 266

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et les comptes annuels de la SPL STAP

5.2.2.2 Un endettement mesuré ne mettant pas en difficulté le syndicat

Le besoin de financement a été partiellement couvert par le recours à l'emprunt. L'encours de la dette, porté exclusivement par le syndicat mixte, a sensiblement progressé sur la période. Au 31 décembre 2017, la dette était de 4 213 116 € contre 36 167 533 € au 31 décembre 2022. L'encours de dette a ainsi été multiplié par plus de 8,5 lors de cette période.

Cela s'explique par la souscription de trois emprunts au cours de la période, pour des montants appelés de 37 M€ en 2018 et 8 M€ en 2020.

Graphique n° 5 : encours de la dette - en €



Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM

La capacité de désendettement, présentée en années, se mesure en rapportant l'encours total de la dette à la CAF brute. Elle était de six mois en 2017. Logiquement, ce ratio s'est dégradé pour atteindre jusqu'à 5,2 ans en 2020 ; année du versement de la dernière tranche de l'emprunt souscrit auprès de la Caisse des Dépôts et des Consignations, avant de diminuer à 4,2 ans en 2022. En dépit de cette forte augmentation, le niveau d'endettement demeure maîtrisé sur l'ensemble de la période.

Le taux d'intérêt apparent de la dette du syndicat mixte progresse entre 2017 et 2022. Il augmente d'environ 1,5 point de pourcentage, passant ainsi de 0,47 % à 1,89 %. Cette évolution, combinée à la hausse du volume des emprunts, conduit à une hausse des charges financières qui passent de 20 000 € à 681 831 € sur la période.

5.2.2.3 Une structure financière fonctionnelle satisfaisante

Tableau n° 23 : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie - en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Fonds de roulement</i>	10 403 582	20 186 737	6 675 715	18 539 355	19 737 124	22 773 639
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	2 090 744	-4 503 684	-8 227 229	-1 523 862	-4 115 168	-3 858 744
=Trésorerie nette	8 312 838	24 690 420	14 903 654	20 063 217	23 852 292	26 632 381

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et les bilans de la SPL STAP

Le fonds de roulement net global (FRNG) mesure les ressources dont l'entreprise dispose à moyen et long terme (hors chiffre d'affaires) pour financer son exploitation courante. Le FRNG est positif sur l'ensemble de la période mais connaît d'importantes variations. Les ressources stables ont connu une hausse importante (79 %) entre 2017 et 2022. Elles passent d'environ 69,8 M€ en 2017 à 125 M€ en 2022.

Deux facteurs principaux expliquent cette progression. D'une part, les dotations et réserves connaissent une progression continue entre 2018 et 2022 et représentent environ 90 % des ressources propres. D'autre part, l'endettement, faible en 2018, augmente fortement avec la souscription de 45 M€ d'emprunts sur la période. Cette ressource de financement à moyen et long terme vient renforcer le niveau du FRNG.

Les emplois immobilisés ont connu une trajectoire proche de celle des ressources propres (+72,5 %). Les emplois immobilisés étaient valorisés à 59,3 M€ en 2017 contre 102,5 M€ en 2022. La principale source de cette hausse sont les immobilisations en cours nettes des immobilisations reçues, notamment liées aux investissements du projet de BHNS. L'actif immobilisé est porté à 99 % par le syndicat chargé de réaliser les investissements.

Le FRNG a atteint son niveau le plus bas en 2019 (6,7 M€). En 2022 il s'établit à 22,7 M€, permettant de couvrir l'équivalent de 239 jours de charges courantes, soit un niveau bien supérieur au seuil usuellement recommandé (entre 30 et 90 jours de charges courantes).

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est la partie des besoins d'exploitation qui n'est pas assurée par les ressources d'exploitation. Lors de la période examinée, seule l'année 2017 fait apparaître un besoin en fonds de roulement. Les autres années, le BFR a été négatif signifiant que les créances détenues sur les clients ont été encaissées plus rapidement que n'ont été décaissées les dettes auprès des fournisseurs, abondant ainsi la trésorerie de la structure.

La trésorerie, qui se mesure par la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, a toujours été positive entre 2017 à 2022. Elle était de 8,3 M€ en 2017, soit son plus faible niveau sur la période pour atteindre 26,6 M€ en 2022, soit son niveau le plus élevé. En 2022, cette trésorerie abondante représentait 280 jours de charges courantes. La structure dans sa globalité dispose donc d'une trésorerie fortement excédentaire.

5.2.2.4 Un déséquilibre entre les situations du syndicat mixte et de la société publique locale

Le syndicat mixte dans sa relation avec la SPL entend limiter le montant de sa contribution afin de prévenir toute dérive des coûts d'exploitation.

Aussi, si la situation financière consolidée du syndicat mixte et de la SPL est satisfaisante, les comptes de la SPL font ressortir une insuffisance brute d'exploitation depuis l'année 2017 et un résultat d'exploitation déficitaire depuis l'année 2020 (voir annexe n° 3 pour l'analyse spécifique de la SPL STAP).

Par conséquent, la capacité d'autofinancement de la SPL apparaît positive grâce aux transferts de charges (c/791), à l'exception de l'année 2021. Elle parvient à dégager des marges internes pour financer les investissements, certes bien plus modestes que ceux du syndicat. La chambre précise toutefois que les modalités de calcul de la CAF vont évoluer à compter du 1^{er} janvier 2025 en application du règlement n° 2022-06 du 4 novembre 2022 de l'Autorité des

normes comptables qui prévoit la suppression des comptes de transfert de charges au profit de comptes d'exploitation courante.

Alors que les contributions financières du syndicat mixte à la STAP s'apparentent, selon la chambre, à un jeu de vases communicants, la question du niveau des versements du syndicat mixte à destination de la SPL a occasionné des négociations particulièrement denses à l'occasion du renouvellement du contrat liant les deux organismes (voir 7.3).

6 LE PROJET DE BUS À HAUT NIVEAU DE SERVICE

6.1 L'élaboration du projet de bus à haut niveau de service

6.1.1 Un projet de transport collectif en site propre initié dès 2008

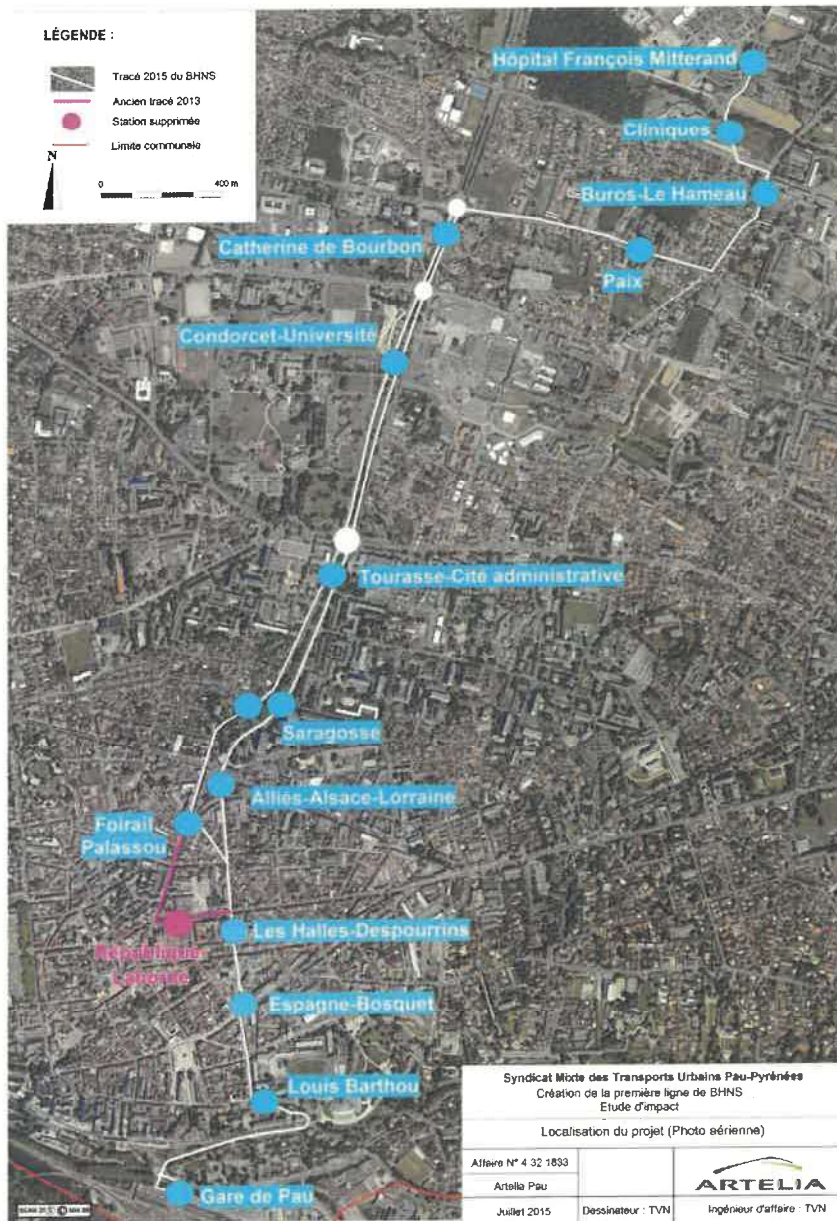
Les lignes de BHNS consistent en la réalisation d'aménagements routiers permettant d'améliorer la capacité et la régularité du service de bus par rapport à des lignes conventionnelles.

La création d'un BHNS à Pau est l'aboutissement d'un long processus débuté avec le premier PDU adopté en 2004 par la CAPBP, alors AOM. Ce plan préconisait de rendre les transports collectifs plus performants et attractifs. Il prévoyait la création de deux lignes de transports collectifs en site propre (TCSP). La recherche d'une solution alternative à la voiture (trois millions de trajets par an) et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ont guidé ce projet. Les études préalables menées dès 2008 ont mis en évidence la pertinence d'un projet de BHNS sur l'agglomération plutôt qu'un tramway, inapproprié en raison de son coût au regard de la fréquentation attendue. Elles ont aussi permis d'identifier l'axe reliant l'hôpital à la gare de Pau comme première réalisation possible.

Le conseil communautaire a décidé le 11 décembre 2009 d'engager la réalisation d'un projet de TCSP sous forme de BHNS. En avril 2010, le syndicat mixte des transports urbains, nouvelle AOM, a repris à son compte ce projet. Après plusieurs phases de concertation préalable et une enquête publique, le projet qualifié de « Bus-tram Hôpital-Gare » a été déclaré d'utilité publique par un arrêté préfectoral du 23 décembre 2013. Le projet initial devait comporter 15 stations, réparties sur un tracé de 11,7 kilomètres aller-retour, et aboutir à l'été 2016.

Dans le sillage des élections municipales de 2014, les nouveaux représentants au sein des instances du syndicat mixte des transports urbains et de la communauté d'agglomération ont souhaité revisiter le projet. Une modification du tracé en centre-ville (réduction de 250 mètres) a engendré une nouvelle phase d'enquête publique qui a donné lieu à une déclaration d'utilité publique modificative, par arrêté préfectoral du 19 juin 2017.

Carte n° 2 : modification du tracé du BHNS



Source : syndicat mixte, bilan de la concertation préalable à la modification du tracé

Le BHNS est intégré au sein du PDU. L'action n° 2 de l'axe B lui est consacrée, même si la mise en service du projet (19 septembre 2019) est antérieure à son adoption. Les objectifs affichés dans le PDU étaient triples : proposer un moyen de transport rapide et régulier, réduire les émissions de GES grâce à un bus zéro émission, requalifier et régénérer les voies et espaces publics. La mesure 4 de cette action prévoit la réalisation d'un bilan socio-économique dans un délai de cinq ans après la mise en œuvre du BHNS. Le syndicat mixte a indiqué que cette évaluation, prévue en 2025, serait concomitante à l'évaluation à mi-parcours du PDU.

Les indicateurs retenus au sein du PDU sont le nombre de validations sur la ligne, le suivi des demandes de permis de construire le long du corridor du BHNS ainsi que le suivi du marché immobilier.

6.1.2 Le choix de la motorisation hydrogène

Le nouvel exécutif communautaire élu en 2014 a souhaité revoir la motorisation initialement hybride²⁴ des véhicules, au bénéfice d'une solution dite « zéro émission ».

Après une étude de marché auprès des constructeurs, une procédure de dialogue compétitif relative à « *la fourniture des matériels roulant pour le BHNS, des infrastructures et/ou équipements associés permettant son approvisionnement en énergie* » a été engagée par le syndicat mixte.

Deux solutions étaient envisagées dans la phase finale de négociations :

- l'électrique à captation avec une recharge au dépôt pendant la nuit ainsi qu'en terminus de ligne pendant l'exploitation ;
- l'électrique à pile à hydrogène avec la production d'hydrogène sur site.

La seconde solution a finalement été retenue, malgré la réserve émise sur la propulsion à hydrogène par le commissaire enquêteur.

La lecture du rapport d'analyse des offres rend compte des raisons qui ont poussé à ce choix. Les contraintes d'exploitation apparaissaient supérieures avec des bus à batteries. Ceux-ci proposaient une autonomie prévisionnelle de 70 kilomètres, impliquant des infrastructures de recharge en terminus de ligne limitant l'adaptabilité du réseau en cas de prolongement ou de travaux. La solution reposant sur l'hydrogène, à l'inverse, présentait des avantages, notamment l'autonomie qui s'élève à 230 km par bus par jour avec une seule charge. Ainsi, six bus suffisent à assurer un service continu journalier, avec une gestion de l'exploitation comparable à celle des motorisations conventionnelles.

En outre, le rapport d'analyse relevait plusieurs informations manquantes et données contradictoires dans l'offre du constructeur proposant des bus électriques à batteries.

Enfin, le déploiement d'un bus à hydrogène représentait une innovation encore peu développée à l'échelle d'une agglomération en 2019 et permettait un subventionnement conséquent limitant le surcoût associé à l'hydrogène. Le prix de l'offre hydrogène formulée dans le cadre du dialogue compétitif était en effet supérieur de 29 % à celui des bus électriques à batteries.

Le 27 juillet 2017, le marché a donc été signé avec le groupement GNVert/Van Hool, retenu pour la fourniture de huit bus articulés électriques à pile à combustible hydrogène, ainsi que pour la construction de la station de production d'hydrogène vert associée, incluant la maintenance de l'ensemble des équipements pour une période de 15 ans.

²⁴ Gasoil et électrique.

6.1.3 Le financement du bus à haut niveau de service

6.1.3.1 Une hausse sensible des coûts par rapport aux prévisions initiales

Les dépenses prévues pour la réalisation du BHNS par le syndicat mixte étaient estimées à 63,7 M€ pour le projet initial (délibération du comité syndical du 10 juin 2013), incluant la prise en charge partielle des projets d'aménagement connexes de la place des Halles (2,5 M€) et de la place d'Espagne (0,8 M€). Dans le projet initial, s'ajoutaient des participations de 14,1 M€ de la ville de Pau et de 1,7 M€ de la CAPBP.

Les travaux d'aménagement estimés à 50,3 M€ ont été le principal poste de dépenses et ont représenté 67 % du montant du projet. Un réaménagement de l'espace urbain le long du tracé du BHNS a été entrepris (végétalisation, création de pistes cyclables et de chemins piétons, réfection de voirie, développement de parkings relais). L'acquisition du matériel roulant était estimée à 5,2 M€ et les acquisitions foncières à 4,5 M€.

La modification du tracé a amené une révision de la prévision budgétaire. La délibération du comité syndical du 21 mars 2017 présente cette opération comme une économie de 15 M€. Cette diminution ne profite que partiellement au syndicat mixte (-1,8 M€), soit un coût total estimé à 61,9 M€ en 2017. La ville de Pau, qui devait participer à hauteur de 14 M€ au projet, divise ainsi par 10 sa participation qui est ramenée à 1,4 M€, en raison de l'absence de réaménagement de la place des Halles dans le cadre du projet.

Tableau n° 24 : écart des dépenses d'investissement du BHNS par rapport aux prévisions – en K€

	2013	2017	réalisé
Dépenses syndicat mixte	63 697	61 870	71 397
<i>Matériel roulant</i>	<i>5 200</i>	<i>5 200</i>	<i>9 398</i>
<i>Frais maîtrise d'ouvrage</i>	<i>3 186</i>	<i>3 186</i>	<i>4 440</i>
<i>Acquisitions foncières</i>	<i>4 500</i>	<i>4 500</i>	<i>4 950</i>
<i>Divers</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>66</i>
<i>Travaux</i>	<i>50 311</i>	<i>48 484</i>	<i>52 543</i>
Dépenses ville de Pau	14 129	1 434	1 181
Dépenses communauté d'agglomération	1 722	1 722	1 472
TOTAL	79 548	65 026	74 050

Source : CRC à partir des données du syndicat mixte

Les dépenses d'investissement pour le BHNS ont atteint un total d'environ 74 M€. Le coût pour le syndicat mixte a finalement été supérieur d'un peu moins de 10 M€ par rapport à 2017 (soit une hausse de 15 %). La modification du tracé entre 2013 et 2017 a conduit à une réévaluation du coût des travaux au regard de la modification du programme, sans modifier les prévisions pour tenir compte de l'inflation et de la décision de recourir à une motorisation bas-carbone, nécessairement plus coûteuse.

Les écarts s'expliquent en effet en grande partie par la motorisation hydrogène retenue pour le bus. Celle-ci a engendré une augmentation d'environ 80 % des dépenses afférentes au matériel roulant, ainsi qu'un surcoût du poste « travaux » du fait de la construction de la station de production de l'hydrogène.

Pour leur part, les frais de maîtrise d'ouvrage ont connu une hausse de 39 % par rapport aux prévisions.

À l'inverse, les dépenses finalement engagées par la communauté d'agglomération et la ville de Pau ont été inférieures aux prévisions de 2017.

6.1.3.2 Un financement majoritairement porté par le syndicat mixte avec le concours d'autres sources de financement

La création du premier transport collectif en site propre a nécessité un investissement conséquent grâce à différentes sources de financement. Ces dernières devaient provenir de l'autofinancement et pour un tiers de subventions sollicitées auprès de différentes entités publiques.

Le syndicat était en mesure de dégager un autofinancement élevé grâce à la hausse des taux du versement mobilité. Conformément à l'article L. 2333-67 du CGCT, la réalisation d'un transport collectif en site propre a permis d'augmenter les taux du versement mobilité (passage de 1,05 % à 1,5 % au 1^{er} janvier 2010 puis 1,8 % en janvier 2011), décidé par la délibération du 22 décembre 2009.

Tableau n° 25 : financement prévisionnel et effectif du projet BHNS - en M€

Financier	Prévision 2013		Réalisé ²⁵	
	Montant	En %	Montant	En %
Subventions	21,7	34 %	9,7	14 %
<i>Dont AFITF</i>	5,4	8,5 %	5,4	8 %
<i>Dont Département</i>	4,5	7 %	-	0 %
<i>Dont FEDER</i>	11,8	18,5 %	1,5	2 %
<i>Dont Région</i>			0,7	1 %
<i>Dont ADEME</i>	-	0 %	2,1	3 %
Autofinancement	42	66 %	21,7	30 %
Emprunt	-	0 %	40	56 %
Total	63,7	100%	71,4	100 %

Source : CRC à partir de la délibération du comité syndical du 10 juin 2013

²⁵ En considérant que l'ensemble des subventions attribuées seront, à terme, versées en totalité.

En sus des subventions d'investissement, des subventions de fonctionnement provenant de programmes européens visant à développer la filière hydrogène ont également été perçues pour un total de 3,4 M€, dont une partie finance l'amortissement des bus à hydrogène.

Pour autant, les subventions attribuées sont très inférieures aux prévisions dans la plupart des cas. De surcroît, une part importante de ces financements a été attribuée pour soutenir la technologie hydrogène. Les prévisions réalisées en 2013, alors que la motorisation devait à l'époque être conventionnelle, étaient par conséquent particulièrement optimistes.

Par ailleurs, fin 2023, 19 % du montant des subventions attribuées restaient encore à percevoir.

Contrairement aux prévisions, des emprunts ont été souscrits à hauteur de 40 M€. Même si l'ensemble de l'emprunt n'a pas été mobilisé, il a conforté ainsi la trésorerie déjà conséquente du syndicat mixte.

6.2 L'exploitation du bus à haut niveau de service

6.2.1 Les contraintes liées à l'hydrogène

Le syndicat mixte s'est engagé dans la construction d'un bâtiment neuf d'une superficie de 540 m² consacré à la maintenance des véhicules à hydrogène, en extension de l'atelier existant. La solution nécessitait également la construction d'un site de production d'hydrogène vert. Ces installations nécessitant la mise en œuvre d'une procédure « installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) », divers travaux de mise en sécurité du site ont été nécessaires.

Le fonctionnement des électrodes pour la production d'hydrogène étant fortement consommatrice en électricité, l'alimentation de ce procédé à partir d'énergie renouvelable permet de réduire fortement l'émission de GES au cours du cycle de production. Initialement, la station devait donc être alimentée par des panneaux photovoltaïques afin de produire de l'hydrogène « vert ». Le syndicat mixte a finalement renoncé à cette solution en raison de la superficie conséquente nécessaire à la production de l'hydrogène, pour lui préférer le recours à des contrats d'approvisionnement d'électricité certifiée renouvelable et produite localement.

Du fait de son caractère innovant, la production d'hydrogène sur site engendre régulièrement des difficultés. Afin de prévenir certaines avaries, la station de production d'hydrogène a été équipée de deux compresseurs au lieu d'un seul.

La continuité d'exploitation est également assurée par une réserve d'hydrogène correspondant à trois jours d'exploitation ainsi que l'acheminement, en cas de nécessité, d'hydrogène en camion par *tube trailers*.

En 2022, la station de production d'hydrogène en a distribué 29,8 tonnes pour alimenter les bus. L'hydrogène vert représente 94 % de l'hydrogène produit, soit 28,2 tonnes. Les 1,6 tonnes restantes ont été fournies par un approvisionnement externe afin de permettre la continuité de service lors des maintenances curatives et préventives. Cette solution a permis, selon le syndicat mixte, d'éviter une émission de 500 tonnes de CO₂ par an (émission qui aurait été réalisée en cas de propulsion conventionnelle).

Photo n° 1 : bus à haut niveau de service en charge à la station d'hydrogène



Source : photographie CRC

La production d'hydrogène est fortement consommatrice d'électricité. Le procédé actuel conduit à une forte déperdition d'énergie lors de la production de l'hydrogène. Ainsi, il est estimé que l'efficacité énergétique des véhicules à hydrogène est de 30 % contre 75 % pour les véhicules électriques à batteries.

Même si le taux de disponibilité est satisfaisant (88 %), le matériel roulant a également été source de difficultés. Un des bus de la flotte a ainsi fait l'objet de persistantes vibrations, le rendant indisponible pendant plusieurs mois.

La hausse du coût de l'énergie (voir 6.2.2) et la nette amélioration des technologies des batteries électriques lors des dernières années sont de nature à limiter à l'avenir l'intérêt du recours à l'hydrogène. Ainsi, si le syndicat mixte a réceptionné quatre bus à hydrogène supplémentaires pour utiliser le plein potentiel de la station de production d'hydrogène, il prévoit de privilégier des bus à batteries pour le renouvellement prochain de sa flotte de bus gasoil.

6.2.2 Les principaux indicateurs du bus à haut niveau de service

6.2.2.1 Principales données d'exploitation

Le BHNS a pris le nom de Fébus²⁶. L'itinéraire de la ligne F s'étend de l'hôpital François Mitterrand à la gare de Pau. Cette ligne se caractérise par une plus grande amplitude horaire (6h-23h30), une fréquence de passage plus élevée, un confort amélioré et une vitesse commerciale élevée pour une ligne urbaine.

Sa vitesse commerciale, si elle est inférieure aux prévisions (voir ci-après), progresse depuis la mise en service de la ligne. Elle atteint 18,36 km/h en moyenne en 2022, contre 17,94 km/h en 2019. En comparaison, la vitesse moyenne des autres lignes circulant à l'intérieur de la ville de Pau est de 16,91 km/h en 2021.

La ligne F est la plus fréquentée du réseau Idélis+. Elle concentre 22 % des validations du réseau urbain alors même qu'elle est la plus sujette aux fraudes. En 2022, elle a enregistré plus de 1,8 million de validations. La fréquentation de la ligne a progressé de 29 % entre 2021 et 2022, soit davantage que les autres lignes du réseau sur la même période. La ligne obtient par ailleurs la meilleure note du réseau dans l'enquête de satisfaction clients avec 17,6/20 contre 16/20 en moyenne pour l'ensemble du réseau.

La sortie de la période de restrictions liées à la pandémie de Covid-19 explique partiellement cette hausse. L'hypothèse d'une appropriation croissante de ce nouveau réseau est possible. La ligne étant entrée en service à la fin de l'année 2019, les deux années suivantes ont été perturbées par la pandémie. Ainsi, l'année 2022 est la première année d'exploitation complète sans événement exogène venu perturber l'activité. La consommation moyenne des bus articulés est de 8,6 kg d'hydrogène pour 100 km.

La performance d'une ligne peut être appréciée par plusieurs indicateurs, notamment le nombre de voyageurs²⁷ par kilomètre produit (V/K). Si le ratio est proche ou inférieur à 1, alors la ligne est considérée comme peu performante (sous réserve de ses caractéristiques propres). Le ratio de la ligne F se situe autour de 4, soit le plus élevé du réseau Idélis+. En 2022, les sept bus pleinement fonctionnels ont ainsi respectivement parcouru une distance annuelle de 48 000 km en moyenne, soit 131 km par jour.

La ligne Fébus connaît un taux d'accident supérieur aux autres lignes. L'étude produite à ce sujet révèle que près de 33 % des personnels de bord de cette ligne ont été confrontés à un accident. Les personnels ont par ailleurs fait état d'un sentiment d'insécurité. En 2021, la ligne comptabilisait 18 % des accidents du réseau. De nombreux accidents corporels ont été constatés à la suite de freinages d'urgence lors de carrefours ou des passages de piétons sur le site propre du bus. Un plan d'action a été élaboré : la SPL a mis en place une campagne de communication sur la sécurité de la ligne, harmonisé la signalisation sur le parcours du BHNS et incité les conducteurs à utiliser le signal sonore régulièrement pour que les tiers remarquent le bus. Le document unique d'évaluation des risques a été modifié et de nouveaux indicateurs de suivi spécifiques ont été prévus.

²⁶ Référence au comte Gaston III de Foix, seigneur de Béarn au XIV^e siècle, surnommé Febus en référence au mythe solaire du dieu antique Phoibos.

²⁷ Le nombre de voyageur est estimé à partir du nombre de validation. Les personnes ne validant pas leur titre de transport ou ne disposant pas de titre de transport ne sont pas pris en compte.

Enfin, le taux de fraude sur la ligne F est nettement plus élevé (32 %) que sur le reste du réseau Idélis+ (6,8 % moyenne des autres lignes en excluant la ligne F). Cela s'explique par la physionomie des véhicules (plus grande capacité d'accueil, plusieurs portes d'entrée éloignées du chauffeur), le fonctionnement de la ligne (fréquence élevée et pas de possibilité d'acheter des titres à bord du véhicule), le profil des déplacements (courts, non-contraints et souvent sans correspondance).

6.2.2.2 Une exploitation en-deçà des prévisions

Une évaluation socio-économique préalable du projet de BHNS avait été conduite en 2013, conformément aux articles L. 5211-1 à 5 du code des transports. L'objectif de ce type d'étude est de déterminer l'intérêt de réaliser un grand projet d'investissement en recensant le plus exhaustivement possible les coûts et bénéfices associés du projet, exprimés en termes monétaires.

L'étude, en date du 3 juillet 2013, estimait ainsi, sur un horizon d'exploitation de 30 ans, que le projet était rentable pour la collectivité, présentant un taux de rentabilité interne de 9,9 %. Les hypothèses ayant servi à l'élaboration de cette étude sont reprises et mises en relation avec les données réelles issues de l'exploitation, lorsque celles-ci étaient disponibles :

Tableau n° 26 : comparaison des données d'exploitation du BHNS avec les hypothèses de l'évaluation socio-économique du projet

<i>Données</i>	Hypothèses retenues dans l'évaluation socio-économique	Chiffres issus de l'exploitation (2022)
Coût de l'investissement	64 306 054	70 050 177 ²⁸
Coût d'exploitation au km	5,018	6,01 ²⁹
Fréquentation (voyageurs/jour)	10 480	4 932
Vitesse commerciale (km/h)	21,6	18,36

Sources : étude socio-économique du 3 juillet 2013, rapport d'activité 2022 de la STAP, réponses aux questionnaires de la STAP et du syndicat mixte, Insee

Ainsi, lorsque des données réelles sont disponibles, un fort décalage avec les prévisions initiales est observé. Ce constat doit être relativisé dans la mesure où certains gains ont dans le même temps été sous-estimés : le choix d'une motorisation hydrogène a ainsi nécessairement accru les gains environnementaux par rapport à l'évaluation, fondée sur une motorisation conventionnelle.

²⁸ En euros constants 2012.

²⁹ En euros constants 2012.

Pour autant, si la chambre ne dispose pas de l'ensemble des données permettant de réaliser une évaluation socio-économique *ex post*, la rentabilité du projet est probablement, au regard des ordres de grandeur en jeu, inférieure aux prévisions initiales.

Il a d'ailleurs été constaté que les chiffres de valeur actualisée nette, taux de rendement interne et nombre de voyageurs présentés dans la convention de subventionnement de l'AFITF du 5 septembre 2013 différaient très sensiblement de l'évaluation socio-économique pourtant produite à la même date. Le syndicat mixte, interrogé par la chambre, n'a pas pu expliquer la source de cet écart.

6.2.3 Coût d'exploitation du bus à haut niveau de service

La convention de DSP entre le SMPBPM et la SPL STAP prévoit une répartition des coûts d'exploitation du BHNS. La maintenance, le fonctionnement de la station de production d'hydrogène et l'approvisionnement en électricité pour la production d'hydrogène vert sont assurés par le syndicat mixte, ce qui nuit à la lisibilité des coûts complets du réseau de transport.

Le marché conclu par le syndicat mixte avec le consortium GNVert/Van Hool englobe la construction, l'exploitation et la maintenance de la station ainsi que des bus à hydrogène.

La fourniture d'électricité au prix de marché a fait l'objet de deux contrats différents au cours de la période souscrits auprès de Engie puis Total Énergies. Un nouveau contrat est en cours de négociation pour l'année 2024. Le coût de l'électricité étant fortement variable selon les périodes de la journée, la grande majorité de l'hydrogène est produite la nuit pour maîtriser ces dépenses.

Le syndicat mixte a pris en charge une dépense d'exploitation qui a progressé corrélativement à l'augmentation de l'activité et du prix de l'électricité.

Tableau n° 27 : dépenses de fonctionnement du syndicat mixte liées à l'exploitation du BHNS

	2020	2021	2022
Contrat GNVERT exploitation et maintenance station H2		331 952 €	313 815 €
<i>Électricité en MWh</i>	23,3	1 422,7	2 063,1
Électricité	3 865 €	133 201 €	227 391 €
Eau		1 269 €	1 382 €
Contrat Van Hool maintenance bus H2	28 311 €	252 000 €	252 000 €
Total	32 176 €	718 422 €	794 588 €

Source : CRC à partir des données du syndicat mixte

Le coût moyen du mégawatt heure s'est élevé à 93,60 € pour le syndicat mixte en 2021, soit un coût inférieur à celui payé par les entreprises françaises (106 €/MWh hors TVA). En 2022, les entreprises françaises ont été touchées par la hausse des prix de l'énergie. Le prix du mégawatt heure a ainsi atteint 130 €/MWh en moyenne, soit une hausse de 23 % par rapport à

2021. Le syndicat mixte a de nouveau bénéficié de conditions favorables avec un coût du mégawatt heure de 110 €, soit 18 % en deçà du prix moyen.

La renégociation prochaine des contrats d’approvisionnement en électricité ne devrait pas être aussi favorable. Ainsi, le syndicat mixte doit anticiper une hausse de ces dépenses dans les années à venir.

S’agissant du contrat de maintenance, la société Van Hool a détaché sur place lors des deux premières années des techniciens chargés de la maintenance. À l’expiration de cette période, des techniciens de la SPL STAP dûment formés ont pris le relai pour assurer la maintenance courante dans le respect du programme de maintenance prévu par le constructeur. Un pilotage et une assistance à la maintenance sont assurés à distance par Van Hool qui doit se rendre sur site en cas d’opérations complexes. Une partie du personnel de la SPL est donc détachée à cette activité pour un coût de 53 000 € par an, en contrepartie d’une diminution corrélative du prix du contrat de maintenance.

En additionnant les coûts d’exploitation exposés par le syndicat mixte et la SPL, le coût au kilomètre des bus à hydrogène s’établit à 6,83 €³⁰, contre 5,33 € pour un bus conventionnel.

L’exploitation des bus à hydrogène a entraîné des frais annexes supplémentaires pris en charge par la SPL. L’avenant n° 8 du 19 juin 2021 à la convention de DSP relate notamment :

- une hausse des contrats d’assurance en partie liée au passage du contrat d’assurance tiers à un contrat d’assurance tous risques pour les Fébus et l’intégration du risque hydrogène pour le dépôt de bus et le parc de bus ;
- le recours à une société de surveillance pour la période nocturne afin d’éviter l’intrusion dans le site de production d’hydrogène particulièrement sensible (120 000 € HT annuellement) ;
- des contrôles réglementaires liés à l’activité hydrogène demandés pour l’exploitation d’une énergie hydrogène occasionnant un coût de 20 000 € HT annuel afin de s’y conformer.

Aux dépenses courantes d’exploitation s’ajoutent les dépenses effectuées pour le lancement de la ligne F. Pour la SPL, celles-ci s’élèvent à 355 900 € pour les dépenses de communication et 58 370 € pour la formation des conducteurs.

Dans le cadre de l’exploitation de la ligne F, le syndicat mixte a perçu des subventions de fonctionnement en provenance de consortiums européens afin de couvrir certains coûts liés à l’hydrogène. Ces subventions proviennent de :

- JIVE2 (699 205 € entre 2018 et 2022) : ce programme a pour objectif de faire progresser la commercialisation des bus à pile à combustible grâce au déploiement à grande échelle de véhicules et d’infrastructures. La finalité du projet est la viabilité de la commercialisation de bus à pile à combustible afin que ces véhicules soient inclus dans la flotte d’opérateurs ;
- 3Emotion (2 736 508 € entre 2018 et 2022) : le programme accompagne le déploiement à grande échelle des bus à pile combustible dès la phase de démonstration.

³⁰ Le coût communiqué par la SPL s’élève à 4,53 € par kilomètre. Il convient d’y ajouter le coût supporté par le syndicat mixte soit 794 588 € (coût total contrat GNVert Van Hool) / 345 000 (nombre km 2022) soit 2,30 € / km. Le coût est donc de 6,83 € au km.

La mise en service du BHNS a participé à la restructuration du réseau de transport. Il a représenté un effort financier conséquent et a bénéficié d'un subventionnement pluriel en particulier grâce à l'innovation que constitue la propulsion à hydrogène. Cette technologie, bien que non émettrice de GES, est toutefois dépendante des cours de l'électricité et a une efficacité énergétique limitée. La ligne se distingue par sa fréquentation et sa qualité de service mais aussi par un coût d'exploitation plus élevé que pour les autres lignes du réseau. Des efforts sur le taux de fraude et l'accidentologie sont également des axes d'améliorations identifiés.

7 LES PERSPECTIVES DU RÉSEAU

7.1 La reconduction de la STAP pour la période 2024-2029

7.1.1 Des évolutions marginales par rapport au précédent contrat

La SPL a été reconduite par délibération du 11 octobre 2022 pour exploiter le réseau de transports au sein du ressort territorial du syndicat mixte pour la période 2024-2029.

Le projet de contrat transmis à la chambre n'apporte pas de modifications substantielles par rapport à celui en vigueur, reprenant le même partage des rôles entre les deux structures. Son évolution principale réside dans la révision du dispositif de suivi de la qualité, s'appuyant sur les constats, dans le contrat actuel, d'un dispositif de bonus/malus trop complexe à mettre en œuvre et de l'engagement non-tenu par la SPL de certification ISO.

Le système de bonus/malus financier est ainsi recentré sur trois indicateurs :

- la ponctualité des bus, particulièrement s'agissant de la problématique des bus partant en avance par rapport aux horaires fixés ;
- le niveau de consommation de carburants ;
- la réalisation effective de l'offre commerciale (pénalité pour les services non réalisés hors grèves).

En outre, l'intéressement aux recettes de la SPL, jusqu'alors fixé en considérant le surplus de recettes générées, sera désormais déterminé au regard du nombre de validations, soit :

- 0,20 € supplémentaires versés à la SPL pour chacune des validations excédant le nombre prévisionnel fixé au contrat ;
- 0,30 € de malus pour chacune des validations manquantes par rapport au nombre prévisionnel fixé au contrat.

Le bonus maximal pouvant être perçu par la SPL est fixé à 120 000 €, tandis que le malus est plafonné à 60 000 €.

Si ces dispositions peuvent avoir un effet incitatif pour la SPL, celle-ci n'est pas pour autant pleinement responsable de la hausse ou de la baisse de la fréquentation qui dépendent de nombreux facteurs exogènes.

7.1.2 Une prévision de croissance de la fréquentation en dépit de la stabilité de l'offre

Le syndicat mixte a indiqué lors du contrôle que le futur contrat ne projetait pas d'évolution particulière du réseau de transports après la restructuration intervenue dans le cadre de la mise en œuvre du BHNS.

Le projet Chronobus

Le syndicat mixte figure parmi les lauréats retenus le 6 octobre 2021 pour le quatrième appel à projets de l'État pour les transports collectifs en site propre. Le projet de quatre lignes Chronobus présenté par le SMPBPM est éligible à un subventionnement à hauteur de 11,37 M€. L'ambition initiale prévoyait de requalifier les principaux axes d'entrées dans la ville de Pau afin de faciliter la circulation et la fréquence de ces nouvelles lignes. Ces perspectives seraient de nature à augmenter l'offre, et par conséquent la fréquentation.

Si des premières études sont en cours, aucuns travaux d'aménagement spécifique n'ont débuté. Le coût de l'investissement du projet initialement envisagé a été revu à la hausse à la suite de renchérissements liés à différentes perturbations exogènes (hausse des taux, difficultés d'approvisionnement en matières, etc.). Le taux de subvention rapporté à la dépense subventionnable n'apparaît par conséquent plus aussi bénéfique. Le projet en cours d'élaboration devrait être moins ambitieux qu'initialement prévu pour tenir compte des contraintes financières.

Les investissements, mis à la charge du syndicat mixte, se concentreront ainsi sur le verdissement de la flotte, par l'achat de 48 bus électriques à batteries en remplacement des bus actuels fonctionnant au gazole, et sur les travaux nécessaires de mise aux normes pour ce faire.

Dans le même temps est toutefois prévue une croissance de la fréquentation de 13,4 % pour atteindre 11 millions de validations en 2029.

Cette hypothèse paraît optimiste dans la mesure où l'année 2023 (9,56 millions de validations), prise en référence, correspond à une année pleine sans contrainte sanitaire par rapport à laquelle aucun effet de rattrapage ne peut être attendu, tandis qu'aucune dynamique de hausse de la démographie ne semble à l'œuvre sur le territoire.

Le syndicat mixte indique dans sa réponse qu'une des principales sources de hausse de la fréquentation proviendrait d'une baisse prononcée du taux de fraude dans la ligne F. Dans l'hypothèse d'un taux de fraude de 7 %, soit un taux identique au taux moyen du réseau, la fréquentation serait de 10,32 millions de validations en 2026. Pour la chambre, cette hypothèse apparaît optimiste en raison de l'ampleur de la baisse de la fraude escomptée, d'une part, et en raison des caractéristiques spécifique de cette ligne expliquant un taux de fraude élevé (voir partie 6.2.2.1), d'autre part.

Aussi, atteindre ce niveau de fréquentation, sur lequel repose en partie l'équilibre financier de l'exploitation du réseau de transports, suppose une action forte et concertée.

La SPL devra ainsi veiller à remédier aux carences identifiées dans la qualité de service, lesquelles peuvent nuire à l'attractivité du réseau de transports. Le futur contrat prévoit également l'embauche de 2 ETP affectés au développement commercial. La société risque de ne pas pouvoir, par ses seules actions, générer une hausse de la fréquentation des transports à mesure de celle envisagée.

Aussi, après avoir consacré l'essentiel de ses moyens à la mise en place du BHNS, le syndicat mixte doit mobiliser l'ensemble des leviers à sa disposition en tant qu'AOM pour encourager davantage les usagers à se tourner vers les transports en commun. À ce titre, l'amélioration du pilotage et du suivi des actions du PDU à laquelle la chambre appelle (voir 2.2.3.2) doit constituer une priorité.

7.2 Trajectoires financières prévisionnelles

7.2.1 Des conditions financières restrictives pour la STAP

En sus d'une prévision contractuelle favorable en matière de fréquentation devant faire bénéficier le syndicat mixte de ressources complémentaires, le calcul de la contribution qu'il verse à la SPL repose sur une hypothèse ambitieuse d'optimisation des coûts nécessaires à l'exploitation du réseau.

Il est ainsi prévu, hors inflation³¹, une stabilité de la contribution versée par le syndicat entre 2024 et 2029. Cette prévision combinée à la hausse des recettes tarifaires reversées au syndicat mixte par la SPL amène à un effort net en diminution de près d'1 M€ en 2029 par rapport à 2023. Cette trajectoire suppose pour la SPL de générer des économies, attendues principalement en matière d'énergie de traction, et de contenir fortement l'augmentation de la masse salariale.

Les hypothèses retenues apparaissent optimistes sur ce dernier point.

D'une part, le montant socle de la contribution du syndicat mixte ne prend pas en compte l'intégralité de la hausse de la valeur du point servant à calculer les rémunérations³². La SPL indique qu'à ce stade, 300 000 € ne sont pas couverts du fait de cette prise en compte partielle. Le syndicat mixte considère que l'indexation de sa contribution la première année du contrat suffira à couvrir la différence. La SPL fait valoir que de nouvelles négociations salariales se dérouleront en 2024 et craint que l'indexation de la contribution soit insuffisante pour y faire face.

D'autre part, le calcul de la contribution du syndicat mixte se fonde sur le nouveau statut des agents de la STAP, signé le 30 avril 2018, qui permet de maîtriser la masse salariale par une grille d'évolution moins favorable et une hausse du temps de travail. Ce nouveau statut fait l'objet d'un litige prudhommal actuellement en instance de cassation. En cas de décision défavorable à la société, la contribution du syndicat mixte deviendrait alors insuffisante pour couvrir les charges de personnel de la STAP.

Malgré l'affirmation du syndicat mixte dans sa réponse indiquant avoir prévu « *l'impact financier lié à la décision de la Cour de cassation* », l'annexe 9 du nouveau contrat démontre bien que le risque n'est pas intégré puisqu'il y est écrit explicitement que ce risque est « *externalisé* » et que les parties décident « *d'intégrer les gains de productivité permis par*

³¹ Le projet de contrat prévoit des formules d'indexation permettant d'ajuster la contribution en fonction de l'évolution du niveau des prix.

³² Offre fondée sur une valeur du point à 10,20 € alors que l'accord signé avec les organisations syndicales en septembre 2023 définit sa valeur à 10,40 €.

l'accord de second statut ». Les économies réalisées sont certes chiffrées mais aucune clause dans le nouveau contrat ne prévoit une modification des conditions financières en cas de décision défavorable la Cour de cassation pour la SPL.

La SPL indique enfin craindre une hausse du coût des composants liée au verdissement de la flotte, en raison de l'augmentation soutenue de la demande pour les bus électriques et leur maintenance.

7.2.2 Une situation soutenable à moyen terme pour le syndicat mixte

Sur la base des hypothèses d'évolution des principaux postes de recettes et dépenses transmises par le syndicat mixte, la chambre a abouti à la prospective financière suivante pour la période 2023-2027 s'agissant du cycle d'exploitation.

Tableau n° 28 : cycle d'exploitation – prospective financière 2023-2027 – en K€

	2023	2024	2025	2026	2027	Var annuelle moyenne
<i>Recettes tarifaires et diverses reversées par la SPL</i>	4 506	4 596	4 688	4 782	4 878	2 %
+ <i>Versement mobilité</i>	36 026	36 746	37 481	38 231	38 995	2 %
= <i>Produit total</i>	40 532	41 343	42 169	43 013	43 873	2 %
- <i>Consommation intermédiaires</i>	1 978	2 008	2 038	2 069	2 100	1,5 %
- <i>Impôts, taxes et versements assimilés (sauf personnel)</i>	37	38	38	39	39	1,5 %
= <i>Valeur ajoutée</i>	38 516	39 297	40 093	40 905	41 734	2 %
- <i>Charges de personnel</i>	1 298	1 331	1 364	1 398	1 433	2,5 %
+ <i>Subventions d'exploitation perçues</i>	2 397	2 397	2 397	2 397	2 397	0 %
- <i>Contribution versée à la SPL</i>	31 981	32 941	33 929	34 947	35 995	3 %
+ <i>Autres produits de gestion</i>	515	515	515	515	515	0 %
- <i>Autres charges de gestion</i>	44	44	44	44	44	0 %
- <i>Subventions d'équipement versées (M43)</i>	13	13	13	13	13	0 %
= <i>Excédent brut d'exploitation</i>	8 092	7 880	7 655	7 415	7 160	-3 %
<i>en % du produit total</i>	20%	19,1%	18,2%	17,2%	16,3%	18,1 %

Source : CRC d'après les hypothèses fournies par le syndicat mixte

Si les hypothèses retenues par le syndicat mixte paraissent crédibles, l'évolution des grandes masses financières est en grande partie dépendante de la conjoncture économique future et par nature difficilement prévisible.

L'évolution de l'excédent brut d'exploitation dépendra ainsi des trajectoires respectives du versement mobilité et de la contribution versée à la SPL. L'hypothèse du syndicat mixte d'une croissance annuelle du versement mobilité de 2 % par an, contre 3 % pour la contribution versée à la SPL, conduit ainsi logiquement à une diminution de l'excédent brut d'exploitation.

S'agissant des investissements, le programme prévisionnel indiqué par le syndicat mixte sur la période 2023-2027 s'élève à 56,8 M€, soit une baisse de 21 % par rapport à la période précédente, marquée par la réalisation du BHNS.

Afin de déterminer les possibilités du syndicat mixte pour financer ces investissements, trois hypothèses ont été testées par la chambre : le recours exclusif à l'emprunt, le recours exclusif au prélèvement sur son fonds de roulement et une solution mixte qui fait appel aux deux sources de façon égale.

Au regard des simulations effectuées (voir annexes n° 4), la chambre considère nécessaire d'écarter les deux premières hypothèses.

Le recours au seul emprunt pour compléter le financement propre disponible apparaît inapproprié dans la mesure où il conduirait à ne pas mobiliser un fonds de roulement net global très élevé, à dégrader fortement la capacité de désendettement qui atteindrait 10,8 années en 2027 contre 4,2 en 2022 ainsi qu'à une hausse des charges financières.

La deuxième option d'un recours au seul fonds de roulement conduirait à le rendre négatif à compter de l'exercice 2026 pour atteindre environ -10 M€ en 2027. *In fine* la trésorerie du syndicat serait négative, ce qui le conduirait probablement à recourir à des lignes de trésorerie pour assurer le paiement de ses dettes.

La troisième hypothèse, fondée sur un *mix* entre recours à l'emprunt (50 %) et mobilisation du fonds de roulement (50 %) pour financer les investissements entraînerait une division par quatre du fonds de roulement entre 2023 et 2027. Celui-ci demeurerait pour autant élevé, s'établissant à 4,7 M€ lors du dernier exercice pris en compte.

L'encours de la dette progresserait de 15 % sur la période. La capacité de désendettement passerait de cinq ans en 2023 à sept ans en 2027, ce qui représente un risque maîtrisé.

Tableau n° 29 : situation bilancielle prospective - en K€

	2023	2024	2025	2026	2027
Fonds de roulement net global	19 015	15 315	12 415	8 915	4 715
<i>En nbre de jours de charges courantes</i>	1 707	1 331	1 044	726	371
Encours de dette	36 306	37 876	38 665	39 930	41 762
<i>Dont dettes antérieurement contractées</i>	34 180	32 192	30 204	28 21	26 228
<i>Dont dettes nouvellement contractées</i>	2 126	5 685	8 462	11 715	15 534
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	5,1	5,6	5,9	6,4	7,1

Source : CRC d'après les hypothèses fournies par le syndicat mixte

Le remboursement des annuités d'emprunts serait assuré par une CAF brute positive bien qu'en diminution progressive, passant de 5,1 M € en 2023 à 3,5 M€ en 2027.

Le besoin de financement doublerait entre 2023 et 2027 pour s'établir à 8,4 M € en fin de période.

Tableau n° 30 : financement des investissements prospectif - en K€

	2023	2024	2025	2026	2027
CAF brute	7 093	6 811	6 508	6 193	5 852
- Rembt dette en capital ancienne	1 988	1 988	1 988	1 988	1 988
- Rembt dette en capital nouvelle	0	65	177	272	386
= CAF nette (1)	5 118	4 772	4 356	3 947	3 491
<i>En % du produit total</i>	<i>12,7 %</i>	<i>11,6 %</i>	<i>10,4 %</i>	<i>9,3 %</i>	<i>8,1 %</i>
+ Subventions d'invest	703	1 586	0	0	0
= Recettes d'invest hors emprunt (2)	703	1 586	0	0	0
Financement propre disponible (1+2)	5 821	6 358	4 356	3 947	3 491
Fi. propre disponible / dépenses d'équipt	58,2 %	46,8 %	43,0 %	36,4 %	29,8 %
- dépenses d'équipement	10 048	13 681	12 210	10 972	11 896
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-4 226	-7 323	-5 854	-7 025	-8 406
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	<i>2 126</i>	<i>3 623</i>	<i>2 954</i>	<i>3 525</i>	<i>4 206</i>
<i>Prélèvement sur fonds de roulement</i>	<i>-2 100</i>	<i>-3 700</i>	<i>-2 900</i>	<i>-3 500</i>	<i>-4 200</i>

Source : CRC d'après les hypothèses fournies par le syndicat mixte

7.3 L'alternative d'une gestion en régie

Le choix de ne pas recourir à une entreprise purement privée pour la gestion du réseau de transports apparaît cohérent au regard des principes retenus par le syndicat mixte pour son mode de gestion, mentionnés plus haut :

- volonté de préserver l'opérateur historique ;
- risques d'une remise en concurrence à cet égard ;
- souhait d'un contrôle accru sur le réseau de transports ;
- flexibilité nécessaire du contrat pour la mise en œuvre du BHNS.

La structuration contractuelle retenue ne saurait ainsi s'apparenter à une DSP « classique » confiée à une société à capitaux publics. En effet, la SPL a un rôle important d'assistance au syndicat mixte dans la définition de l'offre de services, tandis que ce dernier est responsable d'une partie de l'exploitation en étant le titulaire du contrat de fourniture d'énergie et de maintenance pour les BHNS.

Au vu de cette interdépendance et de l'absence d'autonomie réelle de la SPL, la chambre a interrogé le syndicat mixte sur l'intérêt de cette organisation en comparaison d'une

gestion publique en régie qui lui aurait également permis d'atteindre les objectifs qu'il s'était fixés.

En réponse, le syndicat mixte a indiqué que cette option avait été écartée du fait de la lourdeur de gestion liée à la comptabilité publique et de la complexité qu'engendrerait le transfert d'une structure à l'autre. Le syndicat mixte a également mis en avant les différences de statut et de rémunération entre les personnels de la STAP et les agents de l'établissement public qui auraient pu compliquer le dialogue social.

Sans se prononcer sur les effets d'une reprise en régie sur la rémunération des personnels, la chambre fait valoir que l'existence de deux structures génère elle-même des lourdeurs administratives et situations sous-optimales. Le suivi de la SPL constitue ainsi une activité chronophage pour le syndicat mixte, tandis que la société doit disposer des ressources suffisantes pour répondre aux exigences de transparence et de transmission régulière d'informations qui pèsent sur elles.

La SPL a par exemple indiqué rencontrer des difficultés dans la préparation et le suivi de ses marchés publics, ne parvenant pas à recruter un profil aux compétences adaptées, alors que les services mutualisés du syndicat, de l'agglomération et de la ville passent et suivent au quotidien de nombreux marchés publics.

Plus généralement, la plus-value de ce fonctionnement bicéphale interroge au regard de l'absence d'autonomie de la SPL et des liens financiers entre les deux structures.

À titre d'exemple, 10 mois de négociations, 19 réunions et 5 offres financières successives ont été nécessaires pour préparer le futur contrat d'obligations de service public.

Le syndicat détenant la SPL à hauteur de 95 %, tout flux financier entre les deux entités s'analyse pourtant comme un mouvement interne. Il est à ce titre éclairant de constater que, dans les prévisions budgétaires présentées au conseil d'administration de la SPL, il est indiqué, lorsque les produits d'exploitation sont insuffisants, une ligne « *réserves STAP et/ou avenant* » pour permettre de parvenir à l'équilibre. Contribution financière du syndicat mixte et prélèvement dans les réserves financières de la société sont donc considérés comme équivalents.

Aussi, si la SPL a été reconduite pour la période 2024-2029, le syndicat mixte pourrait engager une réflexion sur l'opportunité, à plus long terme, d'une reprise en régie de son réseau de transports.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	81
Annexe n° 2. Neutralisation financière SMPBPM / SPL STAP	82
Annexe n° 3. Analyse financière de la SPL STAP	83
Annexe n° 4. Données financières SMPBPM.....	87

Annexe n° 1. Glossaire

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFITF : agence de financement des infrastructures de transport de France
AMO : assistant en maîtrise d'ouvrage
AOM : autorité organisatrice des mobilités
AUDAP : agence d'urbanisme atlantique et Pyrénées
BFR : besoin en fond de roulement
BHNS : bus à haut niveau de service
CAF : capacité d'autofinancement
CAPBP : communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées
CCI : chambre de commerce et d'industrie
CGCT : code général des collectivités territoriales
CICE : crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
DGD : décomptes généraux et définitifs
DSP : délégation de service public
DTADD : directives territoriales d'aménagement et de développement durable
EBE : excédent brut d'exploitation
EPN : établissement public national
FEDER : fond européen de développement régional
FRNG : fond de roulement net global
GES : gaz à effet de serre
ICPE : installations classées pour la protection de l'environnement
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
PCAET : plan climat air énergie territorial
PDU : plan de développement urbain
PLH : plan local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme
PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal
PMR : personne à mobilité réduite
PPA : plan de protection de l'atmosphère
PTU : périmètre de transport urbain
SCoT : schéma de cohérence territoriale
SEM : société d'économie mixte
SMPBPM : syndicat mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités
SPL : société publique locale
SRADDET : schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité territoriale
STAP : Société des Transports de l'Agglomération Paloise
TCSP : transport collectif en site propre
UTP : union des transports publics

Annexe n° 2. Neutralisation financière SMPBPM / SPL STAP

Afin de procéder à l'analyse consolidée, les flux croisés entre les deux structures ont été neutralisés. La contribution financière du SMPBPM à la SPL STAP, prévue aux articles 15 et 20 de la convention, ne figure pas dans le compte d'exploitation consolidé. En effet, il s'agit d'une charge d'exploitation pour le syndicat et d'une ressource d'exploitation pour la SPL.

Tableau n° 31 : neutralisation contribution financière - en €

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Compte 6574 Subventions exploitation aux personnes de droit privé budget principal du SMPBPM</i>	25 557 904	26 098 959	26 614 064	27 096 764	26 951 772	28 358 844
<i>Comptes 70624 Subventions d'exploitation reçues - SPL STAP</i>	25 557 904	26 098 959	26 614 064	27 096 764	26 951 772	28 358 844
DIFFÉRENCE	0	0	0	0	0	0

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et les comptes d'exploitation de la SPL STAP

Le compte 261 « titres de participation » du syndicat ainsi que le compte 1013 « capital appelé versé » de la SPL STAP sont également neutralisés à hauteur de 437 000 € sur l'exercice 2017. Cette neutralisation n'affecte pas le niveau du fonds de roulement global de cet exercice.

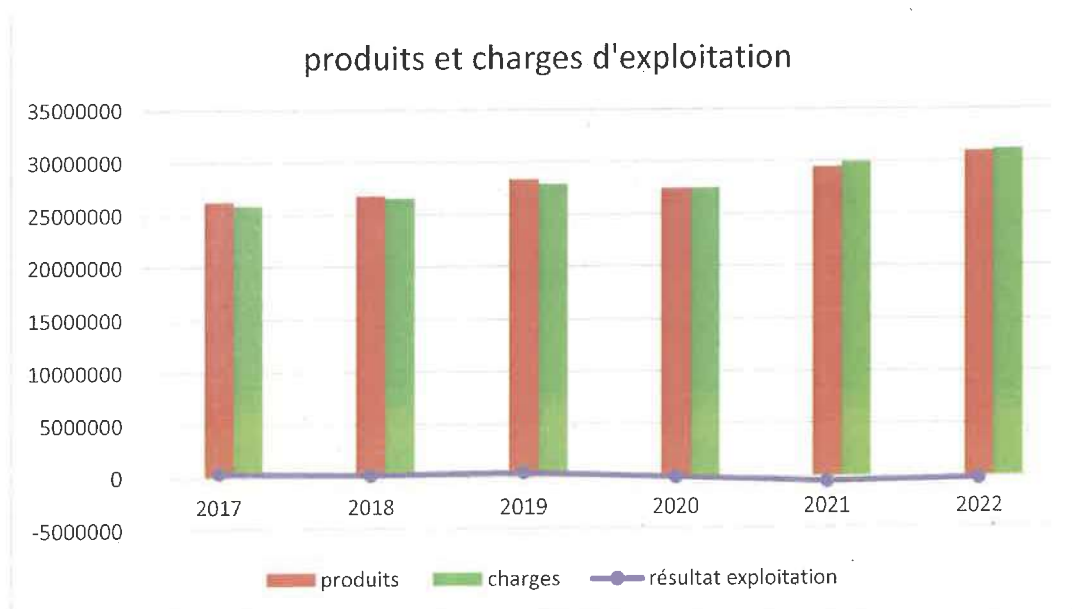
Annexe n° 3. Analyse financière de la SPL STAP

Analyse de l'activité et du risque d'exploitation

Le chiffre d'affaires progresse de 14 % sur la période 2017 – 2022, porté pour l'essentiel par le versement de la subvention d'exploitation par le SMPBPM. Elle représente environ 98 % du total du chiffre d'affaires.

Les charges d'exploitation ont connu une progression de 20 % entre 2017 et 2022. Les principaux postes expliquant cette hausse sont les autres achats et charges externes (33,7 %), les achats de matières premières et autres approvisionnements (49 %) ainsi que les dotations aux amortissements et provisions pour +121 % (voir l'évolution des investissements de l'entité).

Graphique n° 6 : le cycle d'exploitation de la SPL STAP (en €)

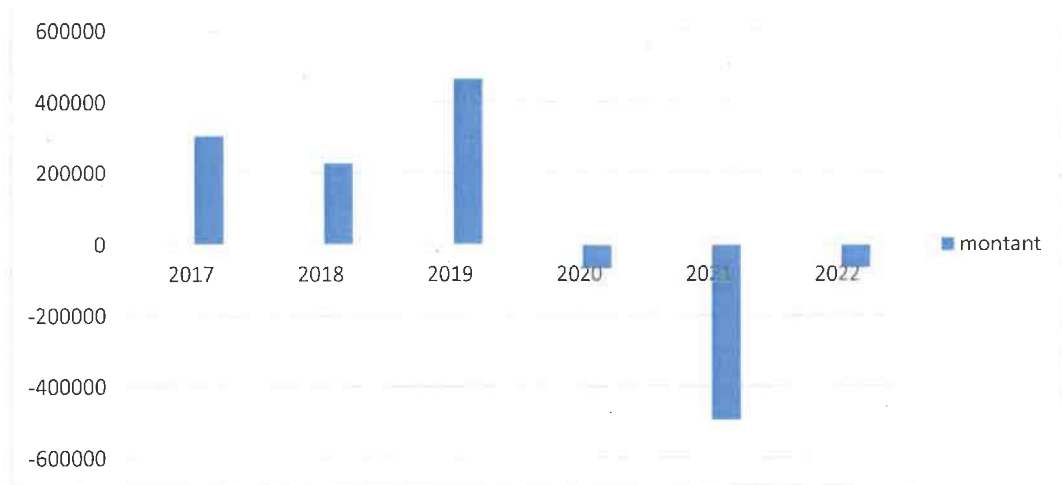


Source : CRC

Les charges de personnel (salaires et charges sociales) ont augmenté (11 % sur la partie salaires et de 9 % sur la partie charges sociales). Les effectifs sont passés de 315 agents en 2017 à 360 agents à 2022, soit une augmentation de 14 %.

Compte tenu de ces différents éléments, le résultat d'exploitation connaît une dégradation et est devenu déficitaire à partir de l'exercice 2020. Cette tendance s'est accentuée en 2021. Bien qu'une amélioration soit constatée en 2022, le résultat d'exploitation demeure déficitaire. Les résultats financiers et exceptionnels n'ont pas significativement modifié le résultat de l'exercice qui s'est établi à un déficit de 65 040 € en 2022.

Graphique n° 7 : résultat d'exploitation de la SPL STAP – en €



Source : CRC

La CAF brute de la SPL a toujours été positive sur la période à l'exception de l'année 2021.

Graphique n° 8 : capacité d'autofinancement de la SPL STAP – en €



Source : CRC

La SPL n'a pas souscrit d'emprunts lors de la période 2017-2022, elle dispose ainsi d'une capacité à recourir au concours des établissements de crédit.

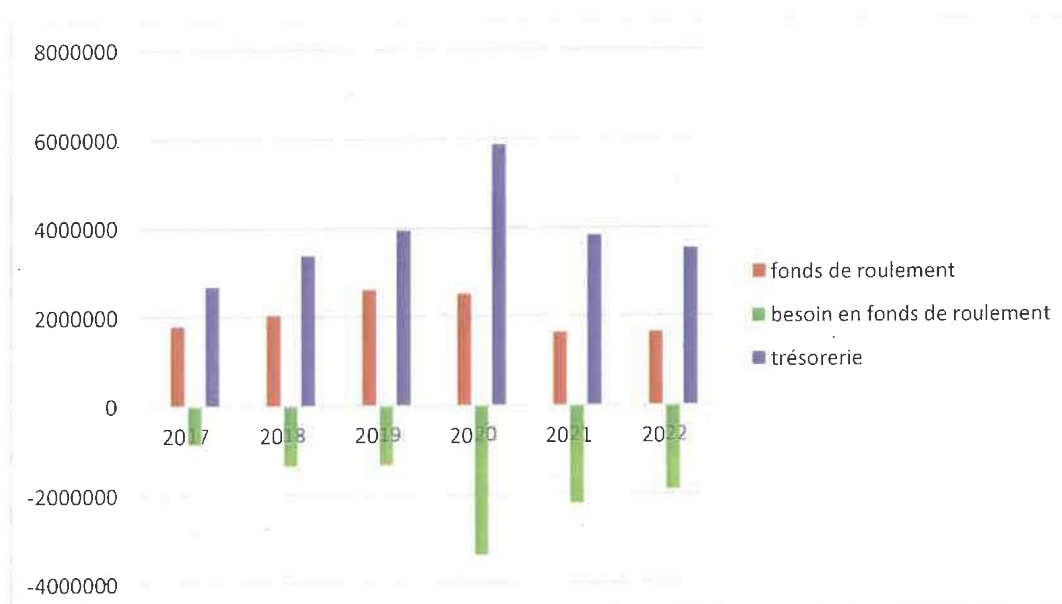
Analyse fonctionnelle de la structure financière

Le fonds de roulement (FR), est resté positif sur l'ensemble de la période. Il a régulièrement progressé jusqu'en 2020 (+39 %) et a ensuite connu une baisse sensible en 2021 (-34 %) en raison de l'affectation des résultats déficitaires des années 2020 et 2021. Il est resté stable en 2022 pour s'établir à 1 658 709 €. L'augmentation du FR accroît les disponibilités de l'entreprise.

Le BFR est négatif sur la période et progresse de 117 %, ce qui vient abonder favorablement la trésorerie. La durée du crédit clients est en moyenne de 45 jours sur l'année 2021, la durée du crédit fournisseurs est de 117 jours. Le BFR s'est établi à -1 885 373 € en 2022.

La trésorerie est ainsi positive entre 2017 et 2022 sous l'effet conjugué d'un FR positif et d'un BFR négatif, elle s'établit à 3 355 081 € en 2022.

Graphique n° 9 : bilan fonctionnel de la SPL STAP – en €



Source : CRC

Bien que le syndicat mixte porte la majorité des investissements, la SPL STAP en a réalisé de manière résiduelle. Les investissements ont progressé de 239 % entre 2017 et 2021. Ils ont ensuite baissé de 53 % entre 2021 et 2022 pour atteindre 233 123 €, soit un montant qui reste supérieur à celui de 2017.

Tableau n° 32 : dépenses d'équipement SPL STAP- en €

2017	2018	2019	2020	2021	2022
146 876	130 567	260 939	380 486	498 293	233 123

Source : CRC

La typologie de ces investissements apparaît conforme aux dispositions de la convention de service public, notamment aux termes de son article 34 qui évoque la nature des biens fournis par la SPL STAP.

La comptabilisation des recettes commerciales pour le compte du SMPBPM

Le dispositif prévu par l'article 20 du contrat de service public conclu entre le SMPBPM et la SPL STAP pour les années 2017-2022 prévoit les modalités de versement des recettes d'exploitation. Les versements sont à réaliser au 30/04/N, 31/07/N, 31/10/N pour les recettes encaissées au titre des trois premiers trimestres de l'année et au 31/01/N+1 pour les recettes du 4^{ème} trimestre de l'année N auxquelles s'ajoutent le cas échéant des recettes complémentaires non liquidées au moment du versement des trois trimestres précités.

Les recettes budgétaires ne sont donc comptabilisées qu'au niveau du SMPBPM (en classe 7, compte 7061). Ainsi, elles ne sont pas décomptées deux fois et ne nécessitent pas d'être neutralisées dans une consolidation des flux préalable à une analyse financière consolidée.

Tableau n° 33 : neutralisation des flux réciproques SMUT / SPL STAP – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 6574 Subventions exploitation aux personnes de droit privé BP SMTP	25 557 904	26 098 959	26 614 064	27 096 764	26 951 772	28 358 844
Comptes 70624 Subventions d'exploitation reçues - BA SPL STAP	25 557 904	26 098 959	26 614 064	27 096 764	26 951 772	28 358 844
DIFFÉRENCE (devrait être nul)	0	0	0	0	0	0

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM et des comptes annuels de la SPL STAP

Annexe n° 4. Données financières SMPBPM

Tableau n° 34 : la capacité d'autofinancement brute – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>Chiffre d'affaires</i>	4 244 181	4 420 148	4 494 168	3 351 317	3 761 253	4 231 197	-0,1%
+ autres redevances	0	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation	4 244 181	4 420 148	4 494 168	3 351 317	3 761 253	4 231 197	-0,1%
+ Ressources fiscales (M4 - M41 - M43 - M44)	30 768 473	30 283 416	33 482 280	30 342 784	32 271 823	34 474 357	2,3%
+ Production immobilisée	0	0	0	0	0	0	
= Produit total	35 012 653	34 703 563	37 976 448	33 694 101	36 033 076	38 705 554	2,0%
- Consommations intermédiaires	920 414	1 631 931	1 658 807	427 348	1 333 439	1 318 994	7,5%
- Impôts taxes et versements assimilés	9 754	29 066	39 221	32 528	53 435	37 161	30,7%
= Valeur ajoutée	34 082 485	33 042 567	36 278 420	33 234 224	34 646 202	37 349 399	1,8%
<i>en % du produit total</i>	97,3%	95,2%	95,5%	98,6%	96,2%	96,5%	
- Charges de personnel	1 001 541	1 110 163	1 230 228	1 266 859	1 238 994	1 236 459	4,3%
+ Subvention d'exploitation perçues	1 830 908	4 390 630	2 486 426	2 373 660	2 538 891	3 525 464	14,0%
- Subventions d'exploitation versées (M43)	26 040 904	26 679 111	26 943 564	26 724 535	27 917 532	30 458 372	3,2%
+ Autres produits de gestion	327 231	488 724	478 646	750 002	1 014 882	515 351	9,5%
- Autres charges de gestion	105 211	342 355	151 776	67 938	43 591	44 357	-15,9%
= Excédent brut d'exploitation	9 092 968	9 790 292	10 917 925	8 298 554	8 999 857	9 651 025	1,2%

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>en % du produit total</i>	26,0%	28,2%	28,7%	24,6%	25,0%	24,9%	
- Subventions d'équipement versées	201 250	535 670	100 071	6 740	13 980	13 480	-41,8%
= Excédent brut d'exploitation	8 891 718	9 254 622	10 817 854	8 291 814	8 985 877	9 637 545	1,6%
<i>en % du produit total</i>	25,4%	26,7%	28,5%	24,6%	24,9%	24,9%	
+/- Résultat financier	-19 879	-241 875	-555 252	-562 630	-584 311	-681 831	102,8%
+/- Résultat exceptionnel	-191 379	-37 098	2 944	4 862	600 646	-291 550	8,8%
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	8 680 460	8 975 648	10 265 546	7 734 046	9 002 212	8 664 164	0,0%
<i>en % du produit total</i>	24,8%	25,9%	27,0%	23,0%	25,0%	22,4%	
- Impôts sur les bénéfices	0	0	0	0	0	0	
= CAF brute	8 680 460	8 975 648	10 265 546	7 734 046	9 002 212	8 664 164	0,0%
<i>en % du produit total</i>	24,8%	25,9%	27,0%	23,0%	25,0%	22,4%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM

Tableau n° 35 : le financement des investissements – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	8 680 460	8 975 648	10 265 546	7 734 046	9 002 212	8 664 164	53 322 077
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	580 445	6 560 142	1 254 338	1 312 866	1 930 376	1 987 861	13 626 029
= CAF nette ou disponible (C)	8 100 015	2 415 506	9 011 208	6 421 179	7 071 836	6 676 303	39 696 048
en % du produit total	23,1%	7,0%	23,7%	19,1%	19,6%	17,2%	1
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement	736 039	3 488 955	291 028	2 852 362	0	32 760	7 401 143
+ Subventions d'investissement assorties d'un cahier des charges (M43)	0	0	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	100 858	0	0	0	0	1 317 683	1 418 542
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	836 897	3 488 955	291 028	2 852 362	0	1 350 443	8 819 684
= Financement propre disponible (C+D)	8 936 912	5 904 461	9 302 236	9 273 541	7 071 836	8 026 746	48 515 732
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	40,3%	19,1%	39,9%	117,6%	140,9%	160,7%	5
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	22 166 850	30 873 970	23 298 105	7 886 103	5 018 773	4 995 283	94 239 084
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-26 990	0	0	0	0	-26 990
- Participations et inv. financiers nets	437 000	0	0	0	0	0	437 000

LES MOBILITÉS AU SEIN DU BASSIN PALOIS

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
<i>+/- Variation de stocks de biens et produits</i>	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-13 666 939	-24 942 520	-13 995 869	1 387 439	2 053 064	3 031 462	-46 133 362
<i>+/- Solde des opérations pour compte de tiers</i>	0	-2 511 943	-77 153	2 569 463	0	0	-19 634
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-13 666 939	-27 454 463	-14 073 022	3 956 901	2 053 064	3 031 462	-46 152 996
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	0	37 000 000	0	8 000 000	0	0	45 000 000
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	-13 666 939	9 545 537	-14 073 022	11 956 901	2 053 064	3 031 462	-1 152 996

Source : CRC d'après les comptes de gestion du SMPBPM

Tableau n° 36 : l'endettement – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>Encours de dettes du BP au 1^{er} janvier</i>	4 793 562	4 213 116	34 652 974	33 398 636	40 085 770	38 155 394	51,4%
- <i>Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)</i>	580 445	6 560 142	1 254 338	1 312 866	1 930 376	1 987 861	27,9%
- <i>Remboursements temporaires d'emprunts</i>	0	0	0	0	0	0	
+ <i>Nouveaux emprunts</i>	0	37 000 000	0	8 000 000	0	0	
= <i>Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	4 213 116	34 652 974	33 398 636	40 085 770	38 155 394	36 167 533	53,7%
- <i>Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA</i>	5 641 893	21 296 422	10 957 935	14 189 056	20 015 008	23 088 300	32,6%
= <i>Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA</i>	-1 428 776	13 356 552	22 440 701	25 896 714	18 140 386	13 079 233	

Source : CRC à partir de l'applicatif ANAFI

Tableau n° 37 : ratios d'alerte endettement

<i>Principaux ratios d'alerte</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>Annuité en capital de la dette</i>	580 445	6 560 142	1 254 338	1 312 866	1 930 376	1 987 861	27,9%
+ <i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	19 879	241 875	555 252	562 630	584 311	681 831	102,8%
= <i>Annuité totale de la dette</i>	600 324	6 802 018	1 809 590	1 875 496	2 514 687	2 669 692	34,8%
<i>Encours de dette au 31 déc.</i>	4 213 116	34 652 974	33 398 636	40 085 770	38 155 394	36 167 533	53,7%
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	0,5	3,9	3,3	5,2	4,2	4,2	

Source : CRC à partir de l'applicatif ANAFI

Tableau n° 38 : Trésorerie – en €

au 31 décembre	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>Fonds de roulement net global</i>	8 600 987	18 146 525	4 073 503	16 030 404	18 083 468	21 114 930	19,7%
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	2 959 095	-3 149 897	-6 884 432	1 841 348	-1 931 540	-1 973 371	
=Trésorerie nette	5 641 893	21 296 422	10 957 935	14 189 056	20 015 008	23 088 300	32,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	72,8	254,3	130,4	178,0	234,3	249,4	
<i>Dont trésorerie active</i>	5 641 893	21 296 422	10 957 935	14 189 056	20 015 008	23 088 300	32,6%
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0	

Source : CRC à partir de l'applicatif ANAFI

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine>

Pau, le 3 mai 2024

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
NOUVELLE AQUITAINE**A l'attention de Monsieur le Conseiller maître Paul
SERRE
3 place des Grands Hommes
CS30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Nos réf. : [REDACTED]

Affaire suivie par : [REDACTED]

Tel : [REDACTED]

E-mail : [REDACTED]

Objet : Réponse au rapport définitif de la Chambre régionale des comptes

Monsieur le conseiller maître,

Par courrier en date du 10 avril 2024, vous m'avez fait part des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités et de la SPL d'exploitation des transports publics et des services à la mobilité de l'agglomération paloise (STAP). Conformément à l'article L 243-5 du code des juridictions financières, je vous adresse aujourd'hui une réponse écrite relative aux observations formulées.

Vous mentionnez dans votre synthèse, les performances moins élevées et les résultats déficitaires du réseau de transport palois depuis 2020. La crise sanitaire est effectivement venue stopper la belle dynamique constatée en 2019 avec le lancement de FEBUS, qui avait rapidement connu une forte progression de sa fréquentation. Trois années auront été nécessaires pour constater un retour à la normale et je suis heureux de voir que l'année 2023 nous permet de repartir sur des bases solides, avec un record de fréquentation à 9,56 millions de voyages, et un résultat positif de plus de 200 k€ pour la SPL, qui versera cette année un intéressement à l'ensemble de ses salariés.

Je suis confiant sur le fait que cette dynamique positive se prolonge pour le prochain contrat de service public qui vient d'être signé pour 6 ans.

Sur la fréquentation, nous constatons d'ores et déjà une augmentation de 6,4 % du nombre de validations sur les trois premiers mois de l'année 2024, qui nous conforte dans l'objectif fixé de + 13,4 % sur la durée totale du contrat.

Concernant les moyens financiers alloués à la SPL, je tiens à préciser que la baisse de la contribution forfaitaire est essentiellement liée à deux facteurs externes :

- le verdissement de la flotte financé par le programme d'investissements du Syndicat (achat de 42 véhicules électriques), qui engendre une baisse importante de la consommation de carburant (-360 k€/an en moyenne sur la durée du contrat),
- la réforme de la CVAE, qui entraîne une baisse de cotisations pour la STAP (- 140 k€/an en moyenne sur la durée du contrat).

A ce titre, je précise que 90 % de ces économies (450 k€/an en moyenne) sont intégralement réinvesties dans la SPL pour lui permettre de mener à bien les missions qui lui sont confiées, dont la réussite de la transition énergétique, l'amélioration de la qualité de service et de la fréquentation, ou la baisse de la fraude.

D'une manière générale, je tiens à souligner la situation financière saine des deux structures (STAP et Syndicat), dont l'équilibre des recettes et des dépenses est revenu à la normale après plusieurs années

de fortes perturbations liées à la crise sanitaire.

Après trois années d'investissement soutenu pour mettre en œuvre le projet de BHNS entre 2017 et 2019, le syndicat a dû progressivement reconstituer un fonds de roulement qui va lui permettre d'aborder sereinement une nouvelle phase importante d'investissements, notamment axée sur le verdissement de la flotte et le projet Chronobus. Cette situation permettra de maîtriser le recours à l'emprunt pour garantir dans la durée la solvabilité du syndicat par un ratio de désendettement viable.

Concernant les bus à hydrogène, au-delà des coûts de production et des dysfonctionnements que vous mentionnez, inhérents au lancement de tout système innovant, il me paraît important de rappeler les performances réelles du système :

- Plus d'un million de kilomètres parcourus avec les véhicules FEBUS,
- Plus de 70 tonnes d'hydrogène vert produit sur place,
- Une disponibilité globale du système de 99,7%.

Le choix de la technologie hydrogène a également participé au succès commercial de Febus et à la notoriété de l'agglomération paloise, avec l'accueil de centaines de délégations venues de toute la France et de l'étranger. Sans oublier l'impact environnemental, qui permet une économie de plus de 500 tonnes de CO₂ par an et l'économie de toute pollution locale (aucun rejet de particules ni d'oxydes d'azote).

Pour finir, le Syndicat prend acte des remarques de la chambre concernant la nécessité d'améliorer le suivi du Plan de Déplacements Urbains. Le bilan à mi-parcours, prévu à partir de 2025, sera l'occasion de faire un point d'avancement complet sur les différentes actions et de remobiliser les acteurs pour atteindre ces objectifs ambitieux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le conseiller maître, l'expression de ma haute considération.



Nicolas PATRIARCHE
Président

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

13 MAI 2024

NOUVELLE-AQUITAINE