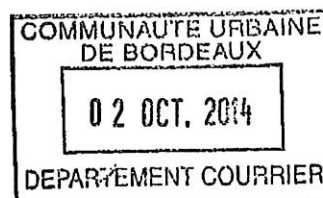


Bordeaux, le 30 SEP. 2014

Le Président

Nos références à rappeler :
Greffe GD140812
033067 999

RECOMMANDE AVEC A.R.



Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Communauté Urbaine de Bordeaux dans le cadre d'une enquête de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur les transports publics urbains de voyageurs, arrêté par la chambre régionale des comptes le 03 juillet 2014, vous a été notifié le 28 juillet 2014.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouviez y apporter une réponse écrite dans le délai d'un mois suivant sa réception.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives auquel est jointe la réponse adressée au greffe de la chambre.

Ce rapport devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, après avoir fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et avoir été joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il devra donner lieu à un débat. Je vous précise que, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité concernée.

Vous voudrez bien indiquer au greffe de la juridiction la date de cette réunion.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1


Franc-Gilbert BANQUEY
conseiller maître
à la Cour des comptes

Monsieur le Président
de la Communauté Urbaine de Bordeaux
Esplanade Charles de Gaulle
33076 BORDEAUX Cedex



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES
TRANSPORTS URBAINS DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE
BORDEAUX**

Sommaire

1	Synthèse.....	4
1.	L'environnement de la politique de transports	8
1.1	Les contraintes du cadre démographique et urbain.....	8
1.1.1	Evolution démographique et étalement urbain	8
1.1.2	La prédominance de l'automobile	9
1.1.3	Urbanisme et transports	12
1.2	Coopération et intermodalité	13
1.2.1	La coopération interinstitutionnelle.....	13
1.2.2	Les mesures en faveur de l'intermodalité.....	14
2	<i>L'offre communautaire de transport</i>	15
2.1	La structure du réseau.....	15
2.1.1	Le choix du tramway et la structuration radiale.....	15
2.1.2	Les limites de la structure du réseau.....	18
2.2	Au vu du bilan de l'utilisation du réseau, comment réussir le report modal ?.....	19
2.2.1	Fréquentation du réseau.....	19
2.2.2	Bilan économique et social.....	28
2.2.3	Des objectifs de report modal qui ne sont pas atteints.....	29
2.2.4	Le développement des alternatives à l'usage individuel de la voiture.....	31
3	Les choix de gestion	35
3.1	Le choix du mode de gestion.....	35
3.1.1	Les conditions de préparation de la délégation de service public 2009-2014	35
3.1.2	Le choix de recourir à une nouvelle délégation de service public à compter de 2015 ..	37
3.2	Le financement du service des transports.....	37
3.2.1	Les comptes de la délégation.....	38
3.2.2	Le budget annexe transports	43
3.2.3	La question de la tarification et les recettes commerciales annexes.....	45
3.2.4	La prise en compte des projections financières	51

1 Synthèse

Le réseau de transports urbains de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) dessert aujourd'hui une population de 724 224 habitants, appelée à s'accroître dans les prochaines années, même si l'objectif de métropole millionnaire en 2030 reste incertain. Le plus grand dynamisme démographique des zones périphériques ou limitrophes du territoire communautaire, alors que Bordeaux concentre une part importante de l'activité économique, génère des besoins spécifiques de déplacements vers le centre et, en particulier, de déplacements en automobile pour les trajets domicile-travail.

Une offre de transports en commun plus rapides et fréquents en périphérie est en conséquence préconisée par le schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains aussi bien que par le projet de SCOT de l'agglomération Bordelaise ; la mise à deux fois trois voies de la rocade doit donc aussi permettre la constitution de réserves foncières afin d'offrir des reports modaux en faveur des transports en commun.

L'incidence des caractéristiques du développement urbain sur les choix de transports rend nécessaire la complémentarité des politiques de transport et d'urbanisme, pour recentrer le développement de l'habitat dans les secteurs les plus urbanisés concentrant les équipements, les services et l'offre de transport en commun. Le projet métropolitain a en ce sens pour objectif d'améliorer la production de logements le long des axes de transport en commun actuels ou à venir.

Le contexte démographique rend également nécessaire la recherche d'une cohérence entre les orientations prises par les différentes autorités compétentes en matière d'urbanisme et de transport sur l'aire urbaine de Bordeaux, et notamment du futur plan de déplacements urbains et du futur SCOT de l'Aire Métropolitaine Bordelaise. Le conseil régional d'Aquitaine, le conseil général de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux se sont regroupés au sein d'une conférence permanente des autorités organisatrices de transports afin de proposer « une offre de transports et de services de mobilité globale cohérente ».

Le plan d'aménagement et de développement durable prévoit en outre à l'horizon 2025-2030 une stratégie de développement des transports collectifs partagée par les trois mêmes partenaires afin notamment « d'améliorer l'inter modalité entre les divers réseaux de transports collectifs (bus, tramway, TER, TransGironde) ».

La CUB a fait le choix d'un réseau de transports centré sur un tramway dont le tracé et pour partie le coût résultent de contraintes et de choix liés à des objectifs dépassant le cadre strict des transports urbains : modernisation de l'image de Bordeaux, rénovation du centre-ville ou aménagement du territoire métropolitain. La CUB poursuit son effort en ce sens avec la réalisation d'une troisième phase qui fera du réseau de tramway de Bordeaux Métropole l'un des plus importants de France. Elle a de ce fait renoncé à améliorer l'offre kilométrique des bus, moins coûteux, et à renforcer le maillage de son réseau par ces derniers, alors que les déplacements radiaux par tramway ou lignes captent à eux seuls 89% du trafic en 2010 et que les liaisons de périphérie à périphérie restent insuffisantes.

Malgré le développement du réseau et le succès d'image du tramway, les objectifs n'ont pas été atteints en matière de fréquentation et surtout de report modal. La part modale de la voiture est passée de 61% sur la CUB en 1990 à 59 % en 2009 après la mise en place des deux premières phases du Tram, malgré des progrès indéniables depuis 1998. Cette situation a des conséquences sur le maintien des embouteillages et le niveau de pollution. La CUB a dû décaler les objectifs de son plan climat adopté en février 2011 et qui visait à ramener pour 2020 la part modale de la voiture à 45%.

Cet échec relatif doit conduire à développer les mesures prises en faveur des transports collectifs, mais aussi la marche, l'utilisation des vélos/vélos électriques, le co-voiturage. Dans cette perspective, le développement des zones apaisées moins accidentogènes

et moins polluées facilitent, avec peu d'investissement spécifiques, grâce à la sécurité qu'apporte à tous la vitesse réduite, la marche à pied et l'usage par un plus grand nombre du vélo, en diminuant – faiblement - la vitesse moyenne des voitures.

*

La gestion du réseau de transports urbains de la CUB a fait l'objet de délégations de service public successives. L'élaboration de l'actuel contrat de délégation de service public en 2008 n'a pu s'appuyer sur tous les indicateurs utiles pour l'analyse des déplacements.

En prévision du terme du contrat actuel, repoussé à la fin 2014, la CUB a considéré que le recours à une délégation de service public apparaissait comme le mode de gestion le plus adapté, et écarté le recours à la régie.

Dans le cadre de ces délégations de service public, la CUB prend à sa charge dans son propre budget l'essentiel des investissements nécessaires à la constitution du réseau de transports urbains et verse une contribution forfaitaire à son délégataire, qui lui reverse les recettes d'exploitation et assume les charges d'exploitation.

La communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a délégué à la SA KEOLIS Bordeaux, par un contrat entré en vigueur le 1^{er} mai 2009, son service public des transports urbains, destiné à desservir une population de 719 489 habitants par un réseau comportant notamment, des lignes de bus et trois lignes de tramway.

La contribution forfaitaire versée par le délégant excède de beaucoup le montant des recettes qui lui sont reversées. En 2012, ces dernières, d'un montant de 56 millions d'euros, représentent moins d'un tiers du chiffre d'affaires, la contribution du délégant étant complétée des sommes fixées par deux protocoles transactionnels conclus en 2012 pour 9,9 millions d'euros, et en 2013 pour 14,89 millions d'euros.

Les charges d'exploitation, et notamment les charges de personnel, sur lesquelles pèsent les recrutements tardifs du précédent délégataire, ont conduit, malgré la contribution forfaitaire et l'inscription anticipée en 2010 et 2011 de recettes escomptées du délégant, à un déficit d'exploitation et un résultat net négatif de près de 8 millions d'euros en 2010. Le résultat net n'a été tout juste excédentaire en 2011 que grâce à une subvention de 3,2 millions d'euros accordée par la société mère du délégataire dans l'attente d'un retour à meilleure fortune, avant d'être à nouveau déficitaire de 1,48 millions d'euros en 2012.

S'il revient au délégant de financer les principaux investissements que constituent les infrastructures et les matériels roulants, le délégataire assume un certain nombre d'investissements immobiliers ou mobiliers, dont l'acquisition de certains véhicules, pour la plus grande part réalisés en 2010. Les emplois durables ont rapidement excédé les capitaux permanents, réduits par les résultats déficitaires successifs. Face à une insuffisance de fonds de roulement évaluée à 21 millions d'euros à la clôture de 2011, le capital social initial de 300 000 euros a été porté à 18 050 070 euros en 2012. Reste qu'à la clôture de l'exercice 2012, en l'absence de fonds de roulement, le financement de l'activité continue de dépendre de l'excédent des dettes à court terme sur les créances à court terme, tenant notamment à l'importance des dettes au titre de la monétisation des jours de congés non pris par les salariés.

Ces résultats comptables résultent notamment de l'insuffisance du niveau de recettes que procurent la fréquentation du réseau et le niveau des tarifs.

*

La fréquentation du réseau de transport urbain de voyageurs de la communauté urbaine de Bordeaux, qui est de 146 voyages par habitant en 2010, augmente par rapport à 2005, mais reste inférieure à la moyenne des réseaux de transports urbains de taille comparable. Le nombre de voyages a progressé depuis pour atteindre 117 millions de voyageurs en 2012, l'accroissement de la fréquentation étant plus sensible pour le tramway

que pour les bus. Pour l'année 2013 enfin, l'exploitant revendique 169 voyages par habitant ce qui, selon son analyse, placerait le réseau de la communauté urbaine de Bordeaux parmi les premiers réseaux disposant d'un mode de transport en site propre.

L'attractivité du réseau de transport résulte notamment de son accessibilité, de la vitesse des déplacements et de la qualité du service.

L'accessibilité repose pour partie sur les 4 728 places offertes par les quinze parcs-relais gérés par le délégataire à proximité des stations de tramway. Ces parcs enregistrent un taux de remplissage moyen de 91% en 2011 pendant les jours ouvrés, en augmentation globale mais contrastée par rapport à 2010, les plus forts taux de remplissage étant constatés dans les parcs relais directement accessibles en voiture depuis une grande voirie d'agglomération, dont la rocade de contournement de la ville de Bordeaux, et aux terminus Nord et Sud de la ligne de tramway C.

La vitesse commerciale est en principe un facteur incitatif pour l'usager des transports en commun. En 2012, les lignes de bus directement exploitées par le délégataire enregistrent une vitesse commerciale moyenne de 17,96 kms/heure légèrement inférieure à l'objectif contractuel, que dépasse, en revanche, celle des lignes affrétées. L'exploitant constate cependant que la vitesse commerciale des bus reste encore aujourd'hui souvent inférieure à la vitesse de l'automobile. La vitesse commerciale du tramway, ralenti par un tracé bordelais relativement sinueux et un nombre important de stations à desservir, est de son côté inférieure à l'objectif conventionnel, avec en 2012 une vitesse commerciale moyenne de 18,01 kms/heure pour un objectif conventionnel de 19,23 kms/heure. Le tramway de la CUB n'occupe sur ce critère que le 7^{ème} rang parmi les 9 réseaux de tramway desservant en France plus de 450 000 habitants.

Le délégataire s'est engagé au respect d'un plan qualité, avec une évaluation sur la base de critères définissant des objectifs assortis pour 71% d'entre eux de sanctions financières ou de primes. En 2011, les pénalités les plus importantes concernent le taux de contrôle et la ponctualité des bus, et les primes les plus importantes récompensent de leur côté l'offre de tramway en période de pointe ou la conformité de l'information apportée aux usagers. Le niveau des primes, en dépassant en 2012 celui des sanctions, révèle les progrès accomplis.

Les tarifs fixés par la CUB s'avèrent, par rapport à la moyenne des réseaux comparables, légèrement plus élevés pour les utilisateurs occasionnels, qui procurent plus du tiers des recettes tarifaires, alors que ceux des abonnements tous publics sont assez nettement inférieurs. En dépit d'une offre diversifiée de titres de transport, le délégataire du service demeure en deçà de ses engagements contractuels en matière de recettes tarifaires, atteints à 86% en 2011, malgré une progression de recettes sensiblement supérieure à celle observée en moyenne en France.

La fraude, à la prévention de laquelle le délégataire consacre des moyens humains supérieurs à ceux prévus par la convention, obère ces recettes. Le taux de la fraude constatée par les agents verbalisateurs ressort en 2011 à 4,49 %. S'y ajoutent des éléments de fraude non révélés par ces contrôles et évalués par des enquêtes, comme l'absence de validation du titre de transport lors des correspondances. Le taux de fraude global est estimé à 10,5% en 2012 ; en diminution depuis 2009, mais toujours supérieur au taux cible fixé par le contrat.

Les recettes des services accessoires sont en regard modiques.

Les recettes publicitaires ne représentent que 2,02% du produit des recettes tarifaires en 2011 et 1,81% en 2012. Le délégataire s'est engagé conventionnellement à atteindre un montant annuel de recettes publicitaires qui n'a été réalisé qu'à hauteur de 54 à 58% sur la période, ce qui a conduit le délégant à réduire en 2012 la pénalité encourue par le délégataire et à envisager une révision de l'objectif contractuel. L'exploitant explique en effet qu'il s'est

trouvé dans l'obligation d'exécuter un contrat modifié peu avant l'entrée en vigueur de la délégation de service public sur la base de recettes publicitaires réduites de moitié.

Le service de location de vélos (VCub) inauguré au mois de février 2010 a enregistré plus de 2 millions de locations en 2011, pour finalement dépasser l'objectif contractuel de 2,2 millions en 2012 et en 2013 également selon les indications de l'exploitant. Ce service complète, notamment dans le centre de l'agglomération, l'utilisation de vélos personnels, dont la part modale dans les transports de l'agglomération Bordelaise se situait à 3,3% en 2009. Si les recettes dépassent également les engagements contractuels de l'exploitant, ce service de location de vélos accuse cependant un déficit de près de 1,6 millions d'euros en 2011.

Les recettes du service Mobibus, utilisé par les personnes à mobilité réduite, ne couvrent, malgré une progression modérée de sa fréquentation avec 88 520 usagers en 2011, que 7% des dépenses, ce service accusant un déficit de près de 3,4 millions d'euros.

*

Le budget transports de la CUB retrace l'effort global de la collectivité, tant par la contribution à l'exploitation que par la prise en charge des investissements.

Le financement du service de transport urbain de voyageurs repose dans la CUB comme en France très largement sur l'impôt, pour la plus grande part (51%) via le versement transport, mais également (pour 24%) par une contribution versée par le budget principal de la CUB. Les recettes commerciales reversées par le délégataire ne représentent en effet que 19% des ressources du budget annexe. Cette structure de financement du budget transports de la CUB est proche de celle observée au niveau national.

Complété par des subventions provenant majoritairement de l'Etat, ce financement public a permis d'assurer des constructions pour 636,5 millions d'euros, des installations, matériels et outillages techniques, pour 411 millions d'euros et des immobilisations en cours pour 264 millions d'euros, dont 144 millions d'installations, matériel et outillage technique qui vont induire un accroissement sensible du volume des dotations aux amortissements les prochaines années.

Cette situation nécessite, d'après la CUB elle-même, une attention particulière, en particulier avec la phase 3 du tramway. Le taux du versement transport a déjà été porté à son maximum et si la communauté urbaine a pu bénéficier du dynamisme de cette ressource, ses marges de manœuvre s'avèrent aujourd'hui limitées.

Ce contexte a servi de cadre aux projections financières utilisées de décembre 2012 à février 2013 pour préparer la négociation du futur contrat de délégation de service public. Parmi les scénarios envisagés, le maintien de l'équilibre du budget annexe transport conduit à réviser à la baisse les objectifs d'offre kilométrique et à reporter de 2020 à 2028 l'objectif fixé dans le plan climat d'une part modale des transports en commun de 15%.

Quels que soient les hypothèses et le délégataire retenus, la CUB devra poursuivre sa recherche de maîtrise des charges et lier la revalorisation de sa contribution financière à des gains de productivité du délégataire au bénéfice des habitants de la métropole. Elle devra examiner, au vu du faible taux de couverture des charges par les recettes commerciales, et par référence à des exemples étrangers, l'adéquation du maillage de son réseau et de sa politique tarifaire aux objectifs de fréquentation et d'équilibre budgétaire.

*

La Chambre a inscrit à son programme de contrôle de l'année 2013, dans le cadre d'une enquête nationale sur les transports urbains de voyageurs, le contrôle du budget « transports » de la communauté urbaine de Bordeaux et les comptes de la délégation confiée à la SA Keolis Bordeaux.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 3 décembre 2013. Au vu des réponses qui lui ont été adressées par le président de la CUB et, pour les parties qui les concernent, le président du conseil régional d'Aquitaine, le président du conseil général de la Gironde et le directeur général de Keolis Bordeaux, la chambre a arrêté dans sa séance du 3 juillet 2014 les observations définitives qui suivent.

*

La problématique des transports publics urbains de voyageurs sur le territoire de la CUB fait largement écho à celle constatée au plan national : maintien à un niveau important de la part modale de l'automobile, avec ses conséquences en termes de difficulté de circulation et de pollution, malgré les efforts financiers accomplis pour le développement d'infrastructures de transports en commun.

L'atteinte de ses objectifs globaux en matière de transports et d'environnement, par la poursuite et l'approfondissement de la même stratégie, ou la recherche de solutions alternatives ou complémentaires, conduit la CUB à s'interroger sur le bilan de sa politique. La publication en avril 2013 des actes du Grenelle des mobilités métropolitaines, à l'initiative de la CUB, de la ville de Bordeaux, du département de la Gironde et de la région Aquitaine a permis la formulation de réflexions et de propositions émanant d'universitaires, de syndicalistes, de responsables associatifs et de la chambre de commerce et d'industrie, en vue, comme l'exprime ses conclusions, d'inventer une « ... mobilité fluide, raisonnée et régulée, seule apte à répondre aux défis sociaux, environnementaux et économiques. » Les innovations proposées notamment dans les domaines de la tarification, de la modération de la vitesse, d'un aménagement urbain permettant de limiter le recours à la voiture gagneraient à s'appuyer également sur un parangonnage reposant sur les réalisations des réseaux étrangers.

Dans ce rapport, la chambre régionale des comptes examine les transports urbains communautaires sous l'angle de leur insertion dans leur environnement géographique et institutionnel, des choix effectués en matière de configuration du réseau et de leur bilan, des décisions prises sur le mode de gestion du service et son financement, et de l'équilibre financier du service tant dans les comptes de la délégation que dans ceux du budget transports de la communauté.

1. L'environnement de la politique de transports

Le cadre géographique et démographique de la communauté urbaine de Bordeaux impose à cette dernière une approche globale et cohérente des orientations en matière de transport et d'urbanisme et une coordination avec les autres autorités organisatrices en vue d'assurer une meilleure intermodalité.

1.1 Les contraintes du cadre démographique et urbain

1.1.1 Evolutions démographiques et étalement urbain

A l'issue d'une croissance démographique évaluée par l'INSEE à 6% de 1990 à 1999 et à 7% de 1999 à 2008, la population de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a atteint 719 489 habitants en 2010 puis 724 224 habitants après l'intégration d'une 28^{ème} commune membre le 1^{er} juillet 2013.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) inclus dans le projet de SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise envisageait en 2010 une progression dans les vingt années de la population de l'hyper-centre de 100 000 habitants, du cœur d'agglomération de 150 000 habitants, et des territoires limitrophes de la communauté urbaine de Bordeaux de 80 000 habitants. Selon le PADD, il s'agit dès lors pour les territoires périphériques métropolitains de répondre aux besoins de développement et aux attentes des habitants actuels et futurs de ce secteur géographique, cet accroissement démographique devant toutefois s'inscrire « dans un objectif de maîtrise et de structuration du développement des territoires périphériques ».

L'objectif de métropole millionnaire (en habitants) en 2030, à périmètre constant, c'est à dire sans l'adhésion de nouvelles communes, reste toutefois incertain selon les données INSEE actuelles, ce qui pose la question de l'adéquation du réseau envisagé et de son poids financier par rapport à la population. Dans l'étude Insee « Métropole bordelaise : enjeux et perspectives d'un recentrage de la croissance démographique girondine » publiée en septembre 2013, les auteurs constatent que sur la période 2003-2008 la croissance de la CUB a été de 9000 habitants, soit de 1 800 habitants par an. Le scénario tendanciel conduit à prévoir environ 80 000 personnes de plus en 2030. Toutes choses égales par ailleurs, la population de la CUB ne dépasserait guère alors 800 000 habitants.

L'évolution démographique s'accompagne d'un dynamisme plus grand des zones périphériques ou limitrophes du territoire communautaire et d'un étalement urbain rendant coûteuse une politique efficace de transports collectifs.

En effet, deux tiers de l'accroissement girondin des vingt dernières années s'est effectué en dehors de la CUB, dont le poids démographique dans le département est passé de 52 % à 50 % et baisserait à 47 % en 2030. Ce phénomène peut être observé à l'échelon national, une part croissante de la population souhaitant s'installer dans les territoires limitrophes des grandes villes, notamment en raison d'une offre insuffisante ou inadaptée en matière de logement, et notamment de coûts hors de portée de jeunes ménages. 51% des habitants des zones périurbaines expliquent leur réinstallation par un objectif d'accession à la propriété ou par le besoin d'un logement plus spacieux.

Cette évolution démographique et sociale des zones périphériques est à mettre en regard de la situation de la commune de Bordeaux, qui représente moins d'un douzième de la superficie de la CUB (4 455 hectares sur 57 828) mais un tiers de sa population (242 945 habitants au 1^{er} janvier 2010). Surtout, Bordeaux concentre une part importante de l'activité économique : 8 des 10 établissements comportant le plus grand nombre de salariés de la zone d'emploi y sont implantés alors que le nombre d'actifs par ménage est plus élevé à la périphérie.

1.1.2 La prédominance de l'automobile

Cette situation génère des besoins spécifiques de déplacements vers le centre et, en particulier, de déplacements en automobile pour les trajets domicile-travail, comme l'a révélé l'enquête ménages-déplacements pour la période 2008-2009, qui qualifie l'usage de l'automobile d'écrasant. 72% des déplacements domicile-travail sont effectués en automobile.

Son utilisation est d'ailleurs confortée par les possibilités de stationnement : lors de la même enquête, 79% des actifs déclaraient ne pas rencontrer de difficultés de stationnement. Au regard des 4 728 places offertes par les parcs-relais, les 3 220 places des parcs de

stationnement classiques représentent encore, en attendant la réalisation de nouveaux parcs à proximité de la rocade, une offre d'importance significative.

L'attractivité des parcs-relais gérés par le délégataire des transports a retenu l'attention de la chambre.

L'analyse concerne les quinze parcs-relais qui, grâce à leur emplacement à proximité des stations de tramway, permettent aux automobilistes de quitter leur véhicule pour emprunter les transports en commun. A ces parcs-relais s'ajoutent trois parcs mixtes réservant 252 places aux usagers des transports en commun mais dont la gestion est assurée par une régie de la communauté urbaine de Bordeaux. Les données concernant ces parcs mixtes échappent ainsi au périmètre de l'analyse qui concerne exclusivement les 4 728 places offertes par les parcs-relais gérés par le délégataire de service public.

Le taux de remplissage moyen des quinze parcs-relais du délégataire est inférieur à leur capacité globale d'accueil dans la mesure où il s'établit à 91% en 2011 pendant les jours ouvrés. Ce taux moyen de remplissage était de 80% en 2010, de sorte que ces parcs-relais ont été davantage utilisés. Le taux moyen d'occupation pendant les jours ouvrés recèle toutefois, des écarts ; ainsi, en 2011, 7 des 15 parcs-relais alors ouverts sont remplis à plus de 100%¹. La distribution des places dans l'ensemble des parcs-relais ne permet toutefois pas de relever de déséquilibres particuliers car 48% du nombre de places offertes se situent dans les parcs-relais au taux de remplissage de plus de 100% et 52% dans les autres. Les plus forts taux de remplissage se concentrent en grande partie dans les parcs-relais de la rive droite de la Garonne ; dans les 5 parcs-relais qui y ont été installés², 84% des places offertes se situent dans des parcs remplis à plus de 100% pendant les jours ouvrés³ et 16% dans les autres.

L'origine des forts taux de remplissage affichés par les parcs-relais de la rive droite tient notamment au dynamisme démographique des communes situées dans cette zone périphérique qui est notamment recherchée par une population en quête de logements financièrement plus abordables. Il a en effet été observé que si les territoires traditionnellement propices au développement résidentiel tels que le bassin d'Arcachon et les zones littorales restaient attractifs, de nouvelles zones de croissance émergeaient dans des secteurs proches de Libourne, de Langon et, plus près de l'agglomération Bordelaise, à Saint-Savin, Guîtres ou, encore, à Coutras⁴. Il a de surcroît été constaté que « *tous les parcs relais de la ligne A situés sur la rive droite de l'agglomération sont très directement accessibles en voiture depuis une grande voirie d'agglomération : Stalingrad par les quais rive droite, Galin par la pénétrante Est, Buttinière par la rocade rive droite et l'A89 et Lauriers par l'A10 et la rocade rive droite* »⁵.

Selon le comptage effectué par la communauté urbaine de Bordeaux dans son rapport d'activité pour l'exercice 2011, le taux de remplissage le plus élevé pendant les jours ouvrés, de l'ordre de 144%, concerne toutefois le parc-relais Bognard qui présente la particularité de se situer non loin de la rocade de contournement de la ville de Bordeaux. Un tel taux de remplissage atteste ainsi de l'utilisation de cette voie de contournement pour des

¹ Buttinière, Galin, Arlac, les Aubiers, Stalingrad, Bognard, Carle Vernet (source : communauté urbaine de Bordeaux).

² Buttinière, Galin, Stalingrad, Lauriers et Davrement.

³ Buttinière, Galin, Stalingrad.

⁴ agence A'Urba, « Quelle stratégie de déplacement pour l'aire métropolitaine girondine à l'horizon 2020 ? », décembre 2007.

⁵ Source : agence A'Urba, Parcs relais de l'agglomération Bordelaise, janvier 2008.

déplacements internes à l'agglomération alors qu'une rocade draine habituellement un trafic de transit⁶.

Enfin, selon la communauté urbaine de Bordeaux, les deux autres parcs-relais les plus densément occupés en 2011 sont le parc des Aubiers, avec un taux de remplissage de 127% pendant les jours ouvrés, et le parc Carle Vernet qui a de son côté enregistré un taux de 120%. Ces deux équipements présentent la particularité de se situer aux terminus Nord et Sud de la ligne de tramway C, ce qui influence nécessairement la fréquentation de rames, au demeurant plus courtes, qui desservent la gare SNCF ainsi que les nœuds de communication que constituent la Porte de Bourgogne et la Place des Quinconces. Cette succession de zones d'intermodalité peut par ailleurs avoir pour effet de ralentir la progression et la vitesse de ces rames.

Malgré un coût d'utilisation de l'automobile nettement plus onéreux pour l'utilisateur que le recours aux transports en commun, l'enquête ménages-déplacements avait constaté également un taux d'abonnement aux transports en commun inférieur en périphérie à celui de l'ensemble de l'agglomération (16% contre 18%). Il est vrai qu'en l'absence de lignes directes, ce qui est le cas pour 58% des déplacements de part et d'autre de la rocade, les transports en commun imposent majoritairement pour ces déplacements une ou plusieurs correspondances, ce qui limite leur capacité à concurrencer l'automobile⁷.

Alors qu'une étude conduite en 2011 constatait la desserte inégale des territoires périphériques, sur la base d'une organisation radiale, une offre de transports en commun plus rapides et fréquents en périphérie est en conséquence préconisée par le schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains aussi bien que par le projet de SCOT de l'Aire Métropolitaine Bordelaise.

En l'état, le projet de SCOT a prévu de compléter le maillage des voies routières et d'optimiser la capacité de la rocade qui, bien plus qu'un axe de transit, constitue aujourd'hui un axe de dégagement du réseau routier de l'agglomération. Ainsi, une étude conduite en 2011 a confirmé la prédominance de son usage (pour 64%) pour des déplacements internes à l'agglomération, en raison de l'existence de zones résidentielles réparties sur tout le territoire, de centralités multiples ainsi que de zones d'emplois et de services inégalement distribuées, le transit représentant seulement 8% du trafic⁸.

La mise à deux fois trois voies de la rocade de manière conventionnelle, par le simple ajout d'une voie de circulation, porterait les flux de circulation à 130 000 déplacements quotidiens. L'Observatoire des effets du plan des déplacements urbains considère que la création de nouvelles infrastructures routières n'est pas compatible avec les enjeux inhérents à la réduction de la dépendance au système automobile. Aux yeux de la communauté urbaine de Bordeaux, la mise à deux fois trois voies de la rocade doit donc aussi permettre la constitution de réserves foncières afin d'offrir des reports modaux en faveur des transports en commun.

Selon le plan d'aménagement et de développement durable il s'agit « de limiter les créations de voirie et d'optimiser l'efficacité des infrastructures existantes par de nouvelles mesures d'exploitation : sites propres de transports collectifs, voies dédiées au covoiturage,

⁶ Voir en ce sens : Enquête ménages-déplacements réalisée dans l'agglomération Bordelaise en 2008-2009. Rapport d'analyse, décembre 2009, communauté d'agglomération de Bordeaux, institut d'études TEST, BVA, agence A-urba, CETE Sud-ouest.

⁷ A'Urba : Principes d'interconnexion des réseaux de transport en commun de l'agglomération bordelaise, phase 1 : diagnostic des déplacements.

⁸ La rocade et ses différents usages, agence A'Urba, octobre 2011

exploitation différenciée de la voirie dans le temps etc. »⁹. Ces orientations se fixent en outre pour objectif de développer les transports alternatifs à l'automobile.

1.1.3 Urbanisme et transports

L'incidence des caractéristiques du développement urbain sur les choix de transports rend nécessaire la complémentarité des politiques de transport et d'urbanisme. Un des enjeux du projet métropolitain de 2011 est de rompre avec la tendance au mitage des territoires girondins et de recentrer le développement de l'habitat dans les secteurs les plus urbanisés concentrant les équipements, les services et l'offre de transport en commun, notamment à Bordeaux même. Le Grenelle des mobilités a retenu parmi 20 principes d'action l'objectif de réduire les distances entre domicile et lieux d'emploi ou de services collectifs. La CUB a intégré dans ses projets l'idée qu'un des axes majeurs des politiques de mobilité est de diminuer les déplacements, sauf à pied et à vélo, sans diminuer les échanges.

La programmation des équipements de proximité doit dès lors distinguer une double échelle d'organisation territoriale, en améliorant les fonctionnements de voisinage sans pénaliser pour autant les fonctionnements de niveau métropolitain.

Le projet métropolitain a dans ce cadre pour objectif d'améliorer sensiblement la production de logements dans les vingt prochaines années, au travers de grandes opérations d'aménagement telles que Les Bassins à Flot, Brazza, Bastide Niel et Euratlantique, qui totalisent une prévision de construction de 20 000 logements d'ici 2025, mais aussi dans le cœur d'agglomération, le long des axes de transport en commun actuels ou à venir au travers de l'opération "50 000 logements".

Repris dans le projet métropolitain « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain », le plan « 50 000 logements » doit permettre la limitation de l'étalement urbain, la construction de logements innovants, accessibles économiquement, construits dans des secteurs proches des stations de transports en commun structurants, trams et lianes, ce qui n'est pas sans faire penser aux centres multifonctionnels autour des gares créés dans les pays scandinaves depuis les années 70-80.

Le PLU communautaire, en cours de révision, intègre cette démarche et mobilise tous les moyens fonciers, règlementaires et programmatiques pour sa bonne mise en œuvre. Il est prévu que le PLU impose l'implantation prioritaire des services, des équipements et des commerces le long des corridors de transports en commun en site propre (tram, tramtrain, TER, bus en site propre) et des principaux axes de transports collectifs à haut niveau de services (lianes structurantes), au droit des points d'interconnexion entre réseaux et des parcs relais pour en faire des lieux de vie identifiables et lisibles.

Au final, l'enjeu est d'abord d'absorber les 500 000 déplacements quotidiens supplémentaires de personnes, liés à la croissance démographique, en misant sur une mobilité individuelle stable et sur une offre d'infrastructures routières nouvelles très marginale.

Concrètement, en 2012, à l'issue de deux années d'études, des opportunités opérationnelles ont été identifiées. Quinze sites d'intervention prioritaires ont été dégagés, 18 ilots témoins sur 12 communes ont été programmés avec l'objectif de produire 9 000 logements par an, dont 45% en accession à prix maîtrisés, 30% de logements locatifs sociaux, et 25% de logements « libres ». L'objectif, qui pourrait être contractualisé dans des conventions, d'obtenir la livraison de logements à compter de 2017 à un prix de l'ordre 2 500 €/m² aurait sans doute été plus aisément atteint si la CUB avait, avant le lancement de la 1^{ère} phase du tramway, opéré une politique de réserves foncières visant à anticiper les achats de terrains le long de son tracé.

⁹ SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise. Projet d'aménagement et de développement durable. Proposition de sommaire détaillé des premières orientations du PADD amendée à l'issue du bureau du SYSDAU des 23 septembre 2010 et du 7 octobre 2010, SYSDAU, 30 novembre 2010

Présentant des similitudes avec le plan « 50 000 logements » le projet « métropole du quart d'heure » s'inscrit cependant dans une géographie plus large. Il s'agit de concevoir une organisation urbaine permettant le développement massif de l'usage des modes actifs (marche, vélo, ...) pour les déplacements de moins de 15 minutes (1 km à pied, environ 5 km en vélo).

Même si ce projet est récent, la lettre de mission adressée au vice-président chargé des modes doux étant datée du 14 octobre 2013, une initiative partenariale co-pilotée avec La Poste a déjà été lancée afin de permettre la création autour des agences postales de conciergeries et de centres de télé travail regroupant les secteurs publics ou privés. Le projet métropolitain assortit la présentation du projet « métropole du quart d'heure » d'une stratégie foncière utilisant le PLU et un urbanisme négocié, notamment avec une charte d'urbanisme et l'usage du droit de préemption dans le secteur commercial.

1.2 Coopération et intermodalité

Ce contexte démographique et géographique rend nécessaire la recherche d'une cohérence entre les orientations prises par les différentes autorités compétentes en matière d'urbanisme et de transport sur l'aire urbaine de Bordeaux et la coordination des modes et services de transport, que préconise le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER).

Le Grenelle des mobilités préconise ainsi six programmes partenariaux stratégiques comme la création d'un réseau performant de transports collectifs de niveau métropolitain, offrant une qualité de services élevée (vitesse, fréquence, fiabilité, capacité) pour les territoires périphériques comme pour les liaisons entre grands pôles d'agglomération (« entrées » de Bordeaux, équipements collectifs, zones d'activité).

1.2.1 La coopération interinstitutionnelle

La Cour des comptes a pu observer en 2005 dans son rapport thématique sur les transports en commun que la rigidité du périmètre des structures intercommunales ne permettait pas de faire toujours coïncider le périmètre des transports urbains avec l'aire urbaine. Celle-ci, définie par l'INSEE comme un pôle urbain employant 40% de la population d'unités urbaines périphériques, constitue bien l'échelle de raisonnement pertinente selon le CESER Aquitaine.

Le souci manifesté dès 2010 par le conseil communautaire de permettre la cohérence d'ensemble du futur plan de déplacements urbains et du futur SCOT de l'Aire Métropolitaine Bordelaise, qui réunit, sur un périmètre plus large que celui de la CUB, 93 communes, suppose, dans la ligne des préconisations du plan d'aménagement et de développement durable, la mise en place d'une communauté de projets reposant sur un système de contractualisation entre maîtres d'ouvrage. La coordination des autorités organisatrices de transports constitue de même un objectif du schéma directeur opérationnel des déplacements urbains.

Reste que si l'adoption en 2000 du plan de déplacements urbains initial avait permis de mettre en place des instances de concertation entre l'Etat, la région Aquitaine, le conseil général de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux, ces instances n'ont été sollicitées que lors de la mise en conformité du PDU avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Le conseil régional d'Aquitaine, le conseil général de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux se sont toutefois regroupés au sein d'une conférence permanente des autorités organisatrices de transports avec pour objectif d'assurer une cohérence entre les

visions de la mobilité (Schéma Régional des Infrastructures des Transports et de l'intermodalité (SRIT), Grenelle des mobilités de la CUB, plan d'action issu du livre blanc du département, SCOT, PLU, PDU, ...), et de proposer « une offre de transports et de services de mobilité globale cohérente »¹⁰. Cette réflexion prospective s'est notamment fixé pour objectif « l'identification de points d'interconnexion entre leurs trois réseaux »¹¹. Lors du Grenelle des mobilités, a été évoquée la question d'une plus grande institutionnalisation de ce partenariat, avec la conclusion que « l'intérêt technique et financier d'un syndicat mixte reste à évaluer. »

1.2.2 Les mesures en faveur de l'intermodalité

Le plan d'aménagement et de développement durable prévoit en outre à l'horizon 2025-2030 une stratégie de développement des transports collectifs partagée par les trois mêmes partenaires (conseil régional d'Aquitaine, conseil général de la Gironde et communauté urbaine de Bordeaux) afin notamment « d'améliorer l'intermodalité entre les divers réseaux de transports collectifs (bus, tramway, TER, TransGironde) »¹².

La poursuite de cet objectif repose sur la diffusion d'abonnements joints et sur la complémentarité des réseaux.

L'enquête ménages-déplacements a révélé que sur la période 2008-2009, si 18% des personnes interrogées utilisaient l'une des formules d'abonnement alors proposées, seules 0,5% disposaient d'un abonnement à plusieurs réseaux de transport grâce à la carte MODALIS commercialisée en 2004. En 2011, en dépit de la mise en place d'un abonnement intermodal annuel, les recettes procurées au réseau *TBC* (tram et bus de la CUB) par l'ensemble des abonnements de type MODALIS ne représentent que 2,6% de l'ensemble des abonnements commercialisés par le réseau *TBC*.

Les études réalisées dans le cadre du projet de SCOT de l'Aire Métropolitaine ont par ailleurs mis en évidence une faible fréquentation des trains express régionaux au regard de leur potentiel, dans la mesure où ils ne s'inscrivent pas dans un archipel métropolitain constitutif d'un véritable hinterland. Dans sa partie introductive, le projet de SCOT de l'agglomération Bordelaise explique en effet que « l'aire métropolitaine bordelaise ne constitue pas aujourd'hui véritablement une métropole, tant du point de vue spatial qu'économique ». Il a ainsi pu être observé en 2009 que 50 % des déplacements effectués dans le département de la Gironde étaient internes à la communauté urbaine de Bordeaux et que 10% concernaient des échanges entre le département et la CUB, ce qui limite nécessairement, dans cette zone de forte concentration urbaine et démographique, l'impact d'une fréquentation accrue des trains express régionaux.

D'importants échanges quotidiens sont toutefois observés entre Bordeaux et Libourne et Arcachon, dont l'éloignement rend plus propice l'utilisation des TER. L'INSEE relève en effet en Aquitaine une légère diminution des déplacements en automobile à partir du trentième kilomètre. Le Médoc et le Cubzaguais sont dans le même cas. Consentant un effort soutenu en faveur de ces trains, la région Aquitaine escompte en tout cas de leur mobilisation un désencombrement de la rocade.

Un important effort d'intermodalité a par ailleurs été consenti dans le périmètre de la communauté urbaine de Bordeaux grâce à de nombreuses actions, notamment en faveur de la promotion du chemin de fer, par le remplacement de 32 kilomètres de voie ferrée entre le

¹⁰ source : Association Movable

¹¹ A'Urba : Principes d'interconnexion des réseaux de transport en commun de l'agglomération bordelaise, phase 1 : diagnostic des déplacements

¹² Scot de l'aire métropolitaine bordelaise, projet d'aménagement et de développement durable, première proposition d'orientation du PADD amendée à l'issue du bureau du SYSDAU du 23 septembre 2010 et du 7 octobre 2010. SYSDAU 30 novembre 2010

Bouscat et Talence, l'installation d'une gare intermodale à Mérignac-Arlac et l'aménagement de la gare de Bordeaux.

Avec ses neuf millions annuels de voyageurs, la gare SNCF de Bordeaux Saint-Jean a justifié la création d'un important pôle intermodal. 23% des mouvements quotidiens engendrés par la gare SNCF sont aujourd'hui pris en charge par le tramway ; la station de tramway qui y conduit compte parmi les sept stations les plus fréquentées, et la ligne C qui la dessert est la plus importante en nombre de voyageurs journaliers. Toutefois le CESER Aquitaine a déjà relevé la saturation récurrente de cette ligne, sur laquelle le tramway est constitué de rames courtes. La capacité limitée des sous-stations d'alimentation électrique constitue en réalité une contrainte technique pour l'heure déterminante. Une réflexion spécifique sur le désencombrement de la ligne C du tramway paraît toutefois d'autant plus s'imposer que la fréquentation de la gare SNCF est appelée à s'intensifier avec l'arrivée de la ligne à grande vitesse et l'installation quasi concomitante d'un quartier d'affaires de 500 000 m² sur le territoire des villes de Bordeaux, Bègles et Floirac.

Un effort significatif d'intermodalité a également été engagé entre le département de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux, ce qui s'est notamment matérialisé par la mise en place d'un pôle d'échanges Transgironde – TBC, d'une réflexion concertée entre le département de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux sur l'évolution des couloirs réservés aux bus, d'une information et d'une tarification intermodale adossée à une interopérabilité billettique à laquelle participe également la région Aquitaine.

2 L'offre communautaire de transport

Le réseau des transports de la CUB a été structuré autour du tramway complété par des lignes de bus elles aussi radiales. Cette priorité a conduit à un maillage plus faible du réseau secondaire et périphérique. Il n'a en tout cas pas permis d'atteindre l'objectif de fréquentation et de report modal souhaité.

2.1 La structure du réseau

Le réseau de transports urbains de voyageurs de la communauté urbaine de Bordeaux s'appuie d'abord sur trois lignes de tramway ainsi que sur 14 lignes de bus structurantes (dénommées Lianes) assurant une fréquence de passage de dix à quinze minutes. A ce réseau s'ajoutent 9 lignes principales de bus complétant les Lianes, des lignes de bus assurant la circulation de périphérie à périphérie sur une fréquence de 20 à 30 minutes (bus dénommés Corols : 6 lignes) ainsi que des bus assurant, selon la même fréquence, les déplacements à l'intérieur des communes membres de la CUB (bus Citéis répartis sur 8 lignes). Ces différents réseaux sont renforcés par deux lignes de bus de jour et six lignes de bus de nuit parcourant un itinéraire fixe aboutissant dans une zone géographique à l'intérieur de laquelle les arrêts sont desservis à la demande (bus Flexos). Un système de transport à la demande et sur réservation téléphonique est par ailleurs organisé sur le territoire de certaines communes au moyen de bus dénommés ResaGo (7 lignes), auquel s'ajoute une offre de réservation simplifiée et spécifiquement dédiée aux personnes à mobilité réduite (bus Mobibus). Grâce à 139 stations, les voyageurs peuvent enfin louer 1 545 vélos (VCub) disponibles jour et nuit et sept jours sur sept.

2.1.1 Le choix du tramway et la structuration radiale

L'utilisation du réseau bordelais de transport en bus dans la décennie 1990 s'affaiblissait. Immergés dans la circulation routière, victimes des bouchons, incapables de respecter leurs horaires, les transports en commun décevaient une partie de leurs utilisateurs.

Ceux-ci reprenaient leurs voitures, augmentant en retour la quantité de bouchons et les retards des transports en commun, puis le nombre d'utilisateurs mécontents. Les transports en commun par bus étaient pris dans une spirale négative. Grâce à leurs sites propres, à leur confort, les tramways ou les métros sont apparus comme la solution.

24,6 km de lignes de tramway ont été réalisées de 2000 à 2003 puis 18,7 km entre 2004 et 2007, pour un coût global d'environ 1,2 milliard d'euros.

Le tracé et pour partie le coût du tramway résultent de contraintes et de choix liés à des objectifs dépassant le cadre strict des transports urbains : modernisation de l'image de Bordeaux, comprenant le choix d'un tramway au design contemporain, rénovation du centre-ville ou aménagement du territoire métropolitain. Le choix du tracé des tramways ne s'est pas calé sur les axes les plus porteurs, les plus courts, les moins coûteux en termes d'investissement comme de fonctionnement.

L'analyse des coûts des travaux des phases 1 et 2¹³ montre ainsi une importance très forte du « coût concomitant » (en valeur 2012, 2,68 M€ sur 34,2 M€ par kilomètre de tramway pour la phase 1, et 2,62 M€ sur 33,7 M€ pour la phase 2).

Par ailleurs la lenteur du tramway au centre-ville de Bordeaux, qui résulte à la fois du nombre de coudes à 90% du tracé et du nombre de stations très rapprochées, limite le nombre de personnes transportées par rame/jour.

La CUB a par ailleurs cherché en 2010 à améliorer son offre en réorganisant son réseau de bus autour de lignes structurantes, les lianes, bénéficiant de certaines priorités et de couloirs de bus. En remplacement du système mis en place au début des années 80, un nouveau système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs (SAEIV), destiné à localiser les bus en temps réel et à gérer les priorités sur les carrefours équipés de feux sera mis en place en 2014.

Le réseau des transports en commun de l'agglomération Bordelaise s'est ainsi développé de manière importante puisqu'en 2011, sur les 19 réseaux desservant en France plus de 750 000 habitants et équipés d'une ou de plusieurs lignes de transport en site propre lourd, il occupe le 7^{ème} rang dans l'ordre décroissant d'importance avec 1 113 kilomètres de lignes et le 6ème rang avec 619 véhicules et rames en parc¹⁴.

Continuant sur cette lancée, et dans le cadre de la stratégie définie par le Projet Métropolitain adopté le 25 novembre 2011, la CUB a décidé de participer au financement de nombreux investissements tels que la LGV¹⁵, la création de quartiers d'affaires et de lancer une nouvelle extension du réseau des tramways: la 3^{ème} phase.

Le projet de phase 3 a été finalisé à l'issue d'une concertation conduite entre 2008 et 2009. Le total des investissements pour près de 33 kilomètres de tramway supplémentaires, dont 7 kilomètres de tram-train, qui s'ajoutent aux 44 km existants, et l'achat des rames nécessaires atteint plus d'1,05 milliard d'Euros dont 158 M€ pour l'acquisition de 47 rames au lieu de 104 initialement prévus. Des terminus partiels vont être mis en place et devaient permettre de multiplier les fréquences entre deux terminus partiels ; seules quelques rames feront un trajet jusqu'à un des deux terminus.

¹³ rapport IGA : mission d'analyse des coûts d'investissement du tramway de 1998 à 2012, phase 1, 2, 3

¹⁴ chiffres clés 2011, UTP 2012

¹⁵ Sur ce point, voir le rapport d'observations définitives notifié par la chambre régionale des comptes Aquitaine et Poitou-Charentes le 6 septembre 2013.

	km	Nombre de stations	Coût final
Extension réseau 2013/2014	15	21	418 495 475
Extension réseau 2016	11,1	17	358 440 000
Tram Train du Médoc	7	6	116 000 000
Sous total réseau	33,1	44	892 935 475
Matériel roulant		47 rames	158 000 000
		TOTAL	1 050 935 475

Le principal trait distinctif par rapport à l'organisation actuelle du tramway est que les têtes de lignes de ce nouveau réseau franchissent, en différents points, la rocade rive gauche. Elles s'ajoutent au franchissement existant de la rocade rive droite à Lormont. L'essentiel de ce programme devait être livré en 2013, à l'exception de la section de la ligne D Barrière du Médoc - Cantinolle (7,9 km) et de l'extension de la ligne C Terres Sud - Villenave d'Ornon (1,4 km), dont les livraisons étaient programmées à l'échéance 2017 / 2018.

Dans les faits, l'essentiel des mises en service (prolongements des lignes A, B, C et tram-train) n'aura lieu qu'à compter de 2014/2015. La ligne D pourrait être opérationnelle pour 2017, le prolongement de la ligne C vers Villenave d'Ornon pour 2018

Au final, comme mentionné dans le projet métropolitain, « avec le lancement de sa 3e phase, le réseau de tramway de Bordeaux Métropole sera l'un des plus importants de France : 4 lignes sur 74 km dont 14 en APS (alimentation par le sol) ».

Devant le succès du tramway en termes de fréquentation et d'image, la CUB a ainsi choisi de financer une troisième phase du tramway. Elle a du même fait renoncé à améliorer l'offre kilométrique des bus et à renforcer le maillage de son réseau par ces derniers. Cette alternative était moins coûteuse. Les BHNS sont moitié moins chers que le tram, selon le dossier d'enquête préalable de la DUP concernant la ligne D ; le coût/km du tramway s'élève à 9,36 € alors que celui des bus oscille entre 4,31 € pour les corols et 5,74 € pour les lianes¹⁶. L'ajout des charges d'amortissement de la CUB aux charges supportées par le délégataire porte le coût/km du tramway (17,94 €) au triple de celui des bus (5,91 €/km), hors charges de voirie.

Les bus et les BHNS présentent également des avantages en termes de rapidité et de souplesse, à condition de donner au bus les priorités suffisantes, et d'aménager quelques tronçons pour BHNS aux endroits stratégiques de l'agglomération, quand l'offre de tramway est plus lente et monolithique.

L'application aux lignes de tramway existantes de certains choix effectués pour la phase 3 aurait pu par ailleurs être envisagée. Les lignes de tramways dans leur configuration actuelle connaissent une saturation en centre-ville à certaines heures. Or, la fréquence des tramways pouvait encore être augmentée comme pour la phase 3, avec des fréquences supérieures entre terminus partiels, à condition d'acheter de nouvelles rames.

Enfin, le bénéfice net actualisé de l'opération, évalué à 454 M€, et les taux de rentabilité interne des projets (TRI) utilisés dans les dossiers d'enquête préalable aux différentes DUP reposent sur des hypothèses de fréquentation mais aussi sur la valorisation forte de l'économie de fonctionnement des voitures particulières (84,3 M€) et surtout du gain de temps des usagers du TCSP (1 292,9 M€), alors que les gains environnementaux sont très modestes (23,5 M€).

Sur le plan des finances de la CUB, le gain attendu de 45,6 M€ correspond aux économies de dépenses de stationnement (43,2 M€) et à de modestes économies d'entretien de voirie (2,4M€), alors que seuls sont certains des coûts importants supérieurs au milliard

¹⁶ selon les données produites par le délégataire dans son rapport d'activité 2012

d'euros (coûts d'exploitation à hauteur de 305,1 M€ et coûts d'investissements estimés à 749,3 M€ à l'époque).

Dans ce contexte, si le TRI de l'ensemble de la phase 3 intégrant la gestion multi services avec réalisation des terminus partiels et l'allongement des quais est évalué à 8,2 %¹⁷, les TRI du tram-train du Médoc (4 %), de l'extension de la ligne B à Pessac (4,1 %), de l'extension de la ligne C à Bordeaux Lac (4,2 %), voire de la ligne D (4,6 %) ne dépassent que de peu la recommandation formulée par l'Etat de ne retenir que les projets dont le TRI est supérieur à 3,8 %. Le TRI des bouts des différentes lignes est mécaniquement plus faible encore.

2.1.2 Les limites de la structure du réseau

Les flux de déplacements en transports en commun, structurés par l'offre elle-même, saturent régulièrement le réseau des tramways, notamment au centre-ville de Bordeaux, et plus encore aux heures de pointe.

Une première saturation des tramways avait conduit à abandonner en 2010 le premier design du réseau de bus choisi du temps de Véolia, conçu pour amener leurs passagers aux différentes stations de tramways. Les lianes, ont alors été mises en place avec le double objectif de transporter sur des axes principalement radiaux le maximum de personnes et d'alléger l'utilisation des tramways.

Ce sont ces lianes elles-mêmes qui aujourd'hui saturent le centre-ville – la circulation sur la place Gambetta a été modifiée pour cette raison – ce qui pose la question de la convergence vers le centre-ville de nombreux voyageurs qui n'y passent qu'en transit.

La répartition de la fréquentation fait apparaître la prédominance des lignes structurantes, les trois lignes de tram assurant plus de 60 % des voyages réalisés sur le réseau TBC, alors que le tram ne représente que 20 % des distances parcourues. Tramway et lianes captent à eux seuls 89% du trafic en 2010. Comme le constate le Schéma Directeur Opérationnel des Déplacements Métropolitains (SDOM), le réseau secondaire a par contre été laissé en déshérence et le réseau structurant très radial a été favorisé¹⁸.

Les liaisons de périphérie à périphérie restent peu nombreuses, ont des fréquences faibles et sont globalement peu utilisées.

La reconsidération du maillage du réseau devrait reposer sur une analyse ne privilégiant pas les flux existants sur les axes principaux, et tenir compte de l'effet de l'offre de transport sur les choix individuels et la demande de transport. La mise au point par l'agence d'urbanisme A'urba du schéma directeur des déplacements urbains communautaires repose sur une approche qui néglige 51% des déplacements, seules étant considérés comme représentatifs ceux dont le cumul dans les deux sens est supérieur à 2000 déplacements/jour. Les autres axes de déplacements de proche ou lointaine périphérie à proche ou lointaine périphérie sont ainsi négligés. Les investissements structurants ont déséquilibré l'offre de transport, puis les déplacements eux-mêmes.

Le réseau n'apparaît pas suffisamment maillé, y compris dans la partie la plus dense de l'agglomération, ce qui, joint à l'insuffisante vitesse du tramway, ne permet pas un report modal satisfaisant. Un meilleur maillage du réseau accroîtrait l'attractivité des transports en commun. Des études faites à Berlin montrent que si le temps de parcours en transport en commun n'est supérieur que de 50 % au temps de parcours en voiture, de très nombreux automobilistes abandonnent la voiture.

D'autres collectivités européennes ont expérimenté des maillages différents de leur réseau. L'expérience de certaines villes Espagnoles, comme Vitoria-Gasteiz, capitale du pays

¹⁷ Les TRI sont ressortis de 5,3 % pour l'extension de la ligne A à Mérignac, de 5,5 % pour l'extension de la ligne B à Bordeaux-Macalan, et de 6,5 % pour l'extension de la ligne C à Bègles,

¹⁸ annexe n°9 du SDODM 2011

basque espagnol, ou Barcelone, d'un réseau calqué sur le dessin de « super-îlots » à l'intérieur desquels le concept de ville apaisée s'applique, pourrait être analysée pour voir à quelles conditions ce concept de maillage pourrait être adapté à Bordeaux.

Dans le domaine des transports en commun, il manque en outre l'équivalent de la rocade pour les liaisons périphériques. Le plan d'aménagement et de développement durable prévoit qu'à terme, le futur réseau de transports en commun « devra proposer des lignes circulaires intra-rocade dont le niveau d'offre devra être aussi performant que celui des lignes » sachant qu'une « liaison circulaire extra-rocade sera également à étudier »¹⁹. Le réseau ferré circulaire existant pourrait faire l'affaire à condition de terminer la boucle côté Bastide. Une autre hypothèse serait de créer une ligne ou des lignes de transport en commun adaptées au trafic captable le long des boulevards, le long de la rocade conformément à un vœu presque unanime du conseil communautaire, voire entre la zone d'activité aéroport et l'aéroport.

2.2 Au vu du bilan de l'utilisation du réseau, comment réussir le report modal ?

Malgré le développement du réseau et le succès du tramway, les objectifs n'ont pas été atteints, notamment en matière de report modal, ce qui conduit à envisager de nouvelles pistes, en dehors de celles concernant un meilleur maillage du réseau.

2.2.1 Fréquentation du réseau

La fréquentation du réseau de transport urbain de voyageurs de la communauté urbaine de Bordeaux, même en augmentation depuis 2005, restait en 2010 inférieure à la moyenne des réseaux de transports urbains de taille comparable.

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine indiquait dans son rapport d'observations définitives du 22 septembre 2009 qu'avec 104 voyages par habitant en 2005, l'agglomération bordelaise demeurait loin derrière Nantes (176 voyages par/habitant), Lyon (152) ou encore Marseille (141). La CUB avait alors indiqué que ces agglomérations disposaient depuis longtemps de transports en commun en site propre et que la réalisation du réseau de tramway lui avait permis d'atteindre 137 voyages par habitant en 2008.

La progression du nombre de voyageurs enregistrée depuis, plus sensible pour le tramway que pour les bus (malgré la hausse de leur fréquentation en 2010 suite à la mise en place du nouveau réseau de bus et des lignes), n'a toutefois pas permis au délégataire du service d'atteindre ses engagements contractuels définitifs, en partie en raison de la dégradation des conditions économiques.

Selon les données recueillies par l'UTP pour l'exercice 2010, le réseau de transport urbain de voyageurs de la communauté urbaine de Bordeaux atteignait 146 voyages par habitant, ce qui constituait une hausse par rapport à la situation de l'exercice 2005 mais ce ratio restait néanmoins inférieur à la moyenne de 151 voyages par habitant atteinte en 2010 par les réseaux de transports urbains desservant plus de 250 000 habitants²⁰. Au regard des sept réseaux de transports urbains de voyageurs desservant de 475 000 habitants à 945 000 habitants, le réseau Bordelais se situait en 2010 au cinquième rang, avec 146 voyages par habitant, niveau encore en deçà des 190 voyages par habitant du réseau de transports urbains de voyageurs de Nantes et des 162 voyages par habitant atteints par celui de Marseille. Depuis l'année 2005, l'écart se resserre cependant : par rapport au réseau Nantais, il est en effet ramené à 44 voyages par habitant en 2010 contre 72 en 2005. Cet écart est par ailleurs ramené à 16 contre 37 en 2005 par rapport au réseau Marseillais. En rapportant le nombre de 122 348 880 voyages qu'il a enregistrés en 2013 aux 724 224 habitants de la communauté

¹⁹ Schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains, rapport d'étude du 11 mars 2011, A'Urba

²⁰ Source : UTP 2011, chiffres clés 2010.

urbaine de Bordeaux, l'exploitant revendique pour cette année 169 voyages par habitant ce qui, selon ses explications, situerait le réseau communautaire dans le peloton de tête des réseaux disposant d'un mode de transport en site propre.

Par ailleurs, selon la méthode de comptage utilisée par la communauté urbaine de Bordeaux, un trajet qui nécessite l'utilisation de deux lignes avec correspondance est constitutif de deux voyages²¹. Le nombre de voyages ainsi recensés progresse de 3,97% de 2010 à 2011 pour les bus et de 7,32% pour le tramway. Les données les plus récentes, en l'occurrence celles de l'exercice 2012, confirment une plus forte croissance de la fréquentation du tramway dans la mesure où le nombre de voyages augmente de 10,7% en l'espace d'une année alors que le nombre de voyages en bus ne s'accroît en revanche de son côté que de 3%. L'exploitant a souligné que l'accroissement de la fréquentation du tramway a été obtenu sans investissements supplémentaires.

Le rapport établi en 2011 dans le cadre du schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains mentionnait pour l'année 2010 un net déséquilibre de la répartition modale avec un taux de 60% en faveur du tramway contre 40% pour les bus²². Ces données ne doivent toutefois pas occulter la progression de plus de 16% de la fréquentation des bus observée entre 2009 et 2010 selon le rapport d'activité précédemment cité de la CUB pour l'exercice 2011 sachant qu'en présence d'une image de marque dégradée, la réorganisation du réseau de bus avec, notamment, la mise en place de 13 axes structurants (lianes) a visiblement drainé un nombre important de déplacements. Le déséquilibre du report modal change toutefois de physionomie dans la mesure où le réseau de tramway et les lianes captent à eux seuls en 2010 89% du trafic contre 11% au réseau dit secondaire.

L'accroissement global, quoique différencié, de la fréquentation du réseau de transport en commun Bordelais n'a toutefois pas permis au délégataire du service d'atteindre ses engagements contractuels définitifs. L'écart entre le nombre de validations annuelles de titres de transport et l'objectif contractuel s'est même accru puisque pour l'ensemble du réseau, il est passé de 32,6 millions en 2010 à 40 millions en 2011 avant de se stabiliser à 39,5 millions en 2012, ce qui a entraîné la liquidation d'une pénalité de 153 333 euros en 2010, de 158 000 euros en 2011 et de 161 733 euros en 2012.

L'exploitant a cependant expliqué que les conditions économiques contemporaines de l'établissement du cahier des charges au mois de février 2008 n'avaient pas évolué comme prévu. Il relève notamment que la hausse escomptée du prix du gasoil ne s'est pas confirmée, ce qui n'a pas encouragé les usagers à utiliser les transports en commun²³. Or selon les observateurs, l'accroissement du prix du carburant influence positivement la part de marché des transports en commun en pesant directement sur le coût du transport privé motorisé²⁴. La crise financière, en provoquant à l'automne 2008 une chute des cours sur les marchés boursiers et en entretenant ainsi la récession économique ayant débuté en France dès le deuxième trimestre de l'année 2008 (Source INSEE), a ainsi pu priver l'exploitation des transports en commun de l'effet dissuasif dont pouvait s'accompagner, dans la recherche de solutions individuelles de transport, la hausse du prix des carburants contemporaine de la période antérieure d'expansion économique.

L'exploitant a par ailleurs souligné que le taux de chômage s'est accru postérieurement à 2008 dans l'agglomération Bordelaise, ce qui est confirmé par les relevés de l'INSEE mettant en effet en évidence, pour la région Aquitaine, un repli de l'emploi salarié

²¹ Source : rapport d'activité de la CUB pour l'exercice 2011.

²² Source : Schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains, rapport d'étude du 11 mars 2011, agence A'Urba

²³ Ainsi d'après le site spécialisé CARBEO.COM, entre le 10 avril 2012 et le 26 mars 2013, le prix moyen du gasoil a baissé de 5% et, à l'exception du GPL, tous les autres carburants se signalent également par une baisse des prix moyens.

²⁴ Source : « La part modale des transports en commun dans les villes du monde. Une analyse de la base UITP sur les systèmes de transports urbains de 100 villes du monde », Professeur Alain Bonnafous, Laboratoire d'Economie des Transports

marchand²⁵ et une chute de l'emploi intérimaire sous l'impact d'une crise économique se prolongeant en 2009²⁶. L'examen de la situation de l'emploi du 3^{ème} trimestre 2008 au 4^{ème} trimestre 2010 permet en outre de constater que sur un panel composé des zones de Bordeaux-zone-centrale, Lille, Lyon, Marseille-Aubagne, Nancy, Nantes, Paris et Strasbourg²⁷, le taux de chômage progresse moins vite au 1^{er} trimestre 2009 dans la zone Bordeaux-zone-centrale qu'en moyenne dans l'ensemble des autres zones. La décélération de la progression du taux de chômage est toutefois moins sensible à Bordeaux-zone-centrale du 2^{ème} trimestre 2009 au 3^{ème} trimestre 2009 puis du 1^{er} trimestre 2010 au 2^{ème} trimestre 2010. En d'autres termes, les effets de la crise économique se sont fait sentir plus tardivement dans l'agglomération Bordelaise mais la réduction des tensions affectant le marché du travail y a par la suite été moins visible qu'ailleurs, de sorte que le prolongement de la crise économique peut aussi avoir pesé, au détriment des transports en communs Bordelais, sur la comparaison, entre réseaux similaires, des taux de fréquentation des transports en commun.

L'exploitant fait également observer que la prime à la casse et le bonus écologique ont permis de renouveler de façon significative le parc automobile. Le commissariat général du développement durable a en effet pu constater en 2010 que le dispositif de prime à la casse a en 2009 contribué à plus du tiers des immatriculations. Le commissariat estime en outre que si l'on ajoute à ces immatriculations les véhicules ayant bénéficié du bonus écologique, ce sont finalement 63% des véhicules immatriculés neufs qui ont bénéficié d'un soutien public ; c'est notamment dans les périphéries des agglomérations que la prime à la casse a permis le plus fort renouvellement du parc ancien²⁸.

L'exploitant observe par ailleurs que sur 117 millions de voyageurs dénombrés en 2012, 60% ont utilisé le réseau de transports urbains pour les loisirs, les achats ou les démarches administratives et non pour des trajets domicile-travail. Le rapport établi dans le cadre du schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains a, de son côté, permis de constater que les déplacements domicile-travail sont désormais complétés par des déplacements non liés au domicile dont la part est ainsi passée de 20% en 1998 à 25% en 2009²⁹. Selon ce rapport, si l'offre de service reste trop classique en ne s'adaptant pas suffisamment aux nouveaux rythmes de vie, la démarche de prospection entreprise par l'exploitant a toutefois permis d'évoluer vers une offre équivalente le samedi à celle de la semaine dans les bus du réseau structurant. Le groupe Kéolis a de son côté constaté à l'échelon national, d'une part que la recette au kilomètre peut être identique le samedi après-midi à celle d'un jour de semaine et d'autre part que les espaces marchands constituent des nœuds névralgiques et représentent ainsi de véritables lieux de sortie sachant de surcroît que 70% des visiteurs d'un centre commercial en sortent sans chariot³⁰. Or même pour des déplacements de cette nature, la concurrence de l'automobile s'avère forte dans l'agglomération Bordelaise. A l'issue de la première phase de réalisation du tramway achevée en 2003, 62% des entreprises implantées dans le corridor³¹ ont en effet déclaré que la moitié de leurs clients se déplaçait en automobile³². Même après l'achèvement, en 2007, de la deuxième phase de réalisation du tramway dont le parcours a alors été allongé de 18 kms, la voiture individuelle est encore utilisée pour 74% des déplacements effectués le samedi dans

²⁵ Hors agriculture, administrations publiques, action sociale, éducation, santé, particuliers employeurs et intérim.

²⁶ Source : INSEE, Estimations d'emploi.

²⁷ Panel constitué dans le cadre de l'enquête, à partir des données centralisées par l'INSEE : Taux de chômage localisés par zone d'emploi, en moyenne trimestrielle (source INSEE : série de 1999-T1 à 2010-T4, disponible le 23 mars 2011).

²⁸ Commissariat général du développement durable, le Point sur la prime à la casse, n°52 mai 2010.

²⁹ Source : Schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains, rapport d'étude du 11 mars 2011, agence A'Urba.

³⁰ Source : SA Kéolis, enquêtes de la série Kéoscopie.

³¹ Le corridor représente l'ensemble des entreprises situées sur le tracé du tramway (les entreprises riveraines) ou dans les rues adjacentes dans un périmètre de 150 m de part et d'autre du tracé (les entreprises non riveraines) (Source : Observatoire des effets du tramway sur l'activité économique).

³² Source : Amarcande – Certu, 2005, sondage réalisé par la CCI de Bordeaux en 2004.

l'agglomération Bordelaise et pour 70% des déplacements effectués le même jour sur le territoire de la communauté urbaine³³.

Dans ce contexte globalement défavorable, la chambre relève donc pour l'essentiel que l'entrée en vigueur du contrat de délégation de service public dans le courant du 2^{ème} trimestre de l'année 2009 s'est opérée au moment où la France entrait en récession. La conclusion en 2013 d'un second protocole transactionnel s'inscrit dans ce contexte spécifique, l'article 28 de la convention de délégation de service public autorisant une révision des engagements contractuels en présence d'une « modification significative des données économiques ».

Une limite à l'attractivité du réseau bordelais tiendrait à la faiblesse de la vitesse moyenne du tramway bordelais (18,01 km/h en 2012), inférieure à la vitesse moyenne de la voiture (22,2 km/h à l'intérieur de la CUB en 2009), tandis que, sans bénéficier de tous les avantages liés au concept de BHNS, la plupart des lignes vont plus vite que le tramway.

La vitesse d'un véhicule de transport de personnes est obtenue en rapportant la longueur des courses aux temps de parcours. La neutralisation du parcours haut-le-pied³⁴ dans les facteurs temps et kilomètres permet de connaître la vitesse commerciale du véhicule.

Les difficultés affectant de façon persistante la ponctualité des bus de la communauté urbaine de Bordeaux pouvaient laisser craindre une vitesse commerciale limitée ou problématique. Or les données de l'exercice 2011 ne révèlent rien de tel en lecture directe. A la clôture de l'exercice 2011 en effet, les lignes directement exploitées par le délégataire enregistrent en moyenne une vitesse commerciale de 17,85 kms/heure pour un objectif conventionnel de 17,62 kms/heure sachant que la vitesse commerciale est représentée, à partir d'un graphique et ainsi de façon théorique, par le temps de parcours d'un point donné à un autre (vitesse commerciale dite graphiquée). Les lignes affrétées par le délégataire enregistrent de leur côté des performances légèrement supérieures avec une vitesse commerciale de 22,57 kms/heure pour un objectif conventionnel de 22,28 kms/heure. Au total, 52 lignes exploitées directement ou affrétées par le délégataire dépassent les objectifs conventionnels contre 22 se situant en deçà de ces objectifs.

La méthode de calcul de la vitesse commerciale a été modifiée en 2011 du fait de la neutralisation des temps de tampon résiduels et de leur intégration dans les temps de battement³⁵. Le délégant admet ainsi en 2011 dans son rapport d'activité que la neutralisation de ces temps de tampon résiduels « a pour effet d'augmenter la vitesse commerciale lue dans les graphiques alors que la vitesse commerciale réelle n'a pas évolué »³⁶. De 2010 à 2011, la vitesse commerciale graphiquée des lignes affrétées s'est, de fait, accrue de 1,26% et celle des lignes exploitées directement par le délégataire de 3,18%. Les calculs effectués par le délégataire pour l'exercice 2012 établissent à 17,96 kms/heure la vitesse commerciale graphiquée des lignes exploitées directement, ce qui révèle la réalisation de progrès par rapport à l'exercice 2011, sachant que de 2011 à 2012 la méthode de calcul est, cette fois-ci, restée constante. Sur la même période, la vitesse commerciale graphiquée de l'ensemble des lignes affrétées s'érode quelque peu en passant de 22,57 kms/heure à 22,42 kms/heure.

³³ Source : Enquête ménages-déplacements réalisée dans l'agglomération Bordelaise en 2008-2009, rapport d'analyse décembre 2009, Communauté d'agglomération de Bordeaux, institut d'études TEST, BVA, agence A-Urba, CETE Sud-ouest.

³⁴ Déplacement non commercial du véhicule en raison de contraintes d'exploitation ou en entrée ou sortie de dépôt.

³⁵ Temps de régulation des retards et temps de repos pour le conducteur entre l'arrivée du bus au terminus et le départ.

³⁶ Source : communauté urbaine de Bordeaux, rapport de l'exercice 2011

La vitesse commerciale des bus est en principe un facteur incitatif pour l'usager des transports en commun compte tenu, notamment, des contraintes de déplacement induites par le phénomène d'étalement urbain très caractéristique de l'agglomération Bordelaise. Un allongement des temps de parcours a en effet pu être observé sous l'effet d'un étalement urbain dont, ces dernières années, les transports en commun n'ont pas pu suivre le mouvement³⁷. Si l'enquête ménages déplacements réalisée dans l'agglomération Bordelaise en 2008-2009 n'a pas mis en évidence de différence très sensible sur le territoire communautaire entre la longueur moyenne des déplacements en voiture, soit 5,5 kms, et la longueur moyenne des déplacements en transports collectifs urbains, soit 6,7 kms, une très nette différence apparaît en revanche entre la durée moyenne des déplacements en voiture, soit 15,3 minutes, et la durée moyenne des déplacements en transports collectifs urbains qui atteint en effet 34,7 minutes³⁸. L'exploitant indique que malgré la création de nouveaux couloirs et la mise en place de priorités aux carrefours, la vitesse commerciale des bus reste souvent inférieure à la vitesse de l'automobile, ce qui n'est finalement pas incitatif pour l'usager.

Or, la vitesse commerciale du tramway se révèle également, quant à elle, insuffisante. A la clôture de l'exercice 2011 en effet, la vitesse commerciale moyenne des trois lignes de tramway atteint 17,97 kms/heure pour un objectif conventionnel de 19,23 kms/heure. Dans le détail, les écarts sont nets et défavorables entre la vitesse commerciale moyenne de la ligne A, soit 18,58 kms/heure pour un objectif conventionnel de 20,34 kms/heure, et de la ligne B, avec une vitesse commerciale moyenne de 17,77 kms/heure pour un objectif de 19,61 kms/heure. Seule la ligne C dépasse en 2011 l'objectif conventionnel de 16,64 kms/heure avec une vitesse commerciale moyenne de 17,08 kms/heure. Encore convient-il de relever que l'objectif qui lui est assigné est sensiblement inférieur à celui des deux autres lignes. Il s'avère en effet que cette ligne C subit plusieurs facteurs de ralentissement comme la desserte de plusieurs nœuds de communication (gare SNCF, Porte de Bourgogne et Place des Quinconces) et la segmentation de son trajet entre plusieurs carrefours équipés de feux de circulation.

De façon globale, la vitesse commerciale moyenne de 17,97 kms/heure enregistrée par les trois lignes de tramway en 2011 est inférieure à la vitesse commerciale de 18,08 kms/heure enregistrée à la clôture de l'exercice 2009. La ligne C échappe seule à cette érosion de la performance en affichant entre 2009 et 2011 une progression qui se limite toutefois à 0,89%.

La vitesse commerciale de 18,01 kms/heure atteinte en moyenne en 2012 par les trois lignes atteste de la réalisation de quelques progrès mais elle reste inférieure aux performances de l'exercice 2009 tout en se situant nettement en deçà de l'objectif conventionnel de 19,23 kms/heure. L'accélération limitée de la vitesse moyenne des trois lignes par rapport à la performance moyenne de 17,97 kms/heure obtenue en 2011 s'explique en outre exclusivement par l'accélération de la vitesse moyenne de la ligne B. Les causes de cette accélération révèlent cependant qu'une réorganisation partielle de la circulation peut offrir quelques marges de progrès dans la mesure où, selon l'exploitant, c'est le repositionnement des panneaux de vitesse de cette ligne qui est à l'origine de cette meilleure performance. Certaines contingences échappent cependant à l'emprise du délégataire. L'analyse de la vitesse commerciale de cette même ligne B révèle en effet que les temps de trajet ont été rallongés par l'indisponibilité d'un pont tournant situé sur un bassin à flots, ce qui nécessite un détour et complique la gestion du trafic du fait de l'utilisation d'une voie unique dans les deux sens de circulation.

³⁷ Source : Amarcande – CERTU, 2005

³⁸ Source : Enquête ménages déplacements réalisée dans l'agglomération Bordelaise en 2008-2009. Rapport d'analyse, Communauté d'agglomération de Bordeaux, institut d'études TEST, BVA, agence A-Urba, CETE Sud-ouest, décembre 2009

Le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART) a calculé en 2010 pour le tramway de la communauté urbaine de Bordeaux une vitesse commerciale moyenne de 18,8 kms/heure³⁹, ainsi supérieure de huit dixièmes à la vitesse commerciale de 18 kms/heure calculée par la CUB pour ses trois lignes. Mais le tramway de la CUB n'en reste pas moins défavorablement classé dans les données comparatives du GART ; sur 9 réseaux de tramway desservant en France plus de 450.000 habitants, sa vitesse commerciale ne lui permet d'occuper que le 7^{ème} rang⁴⁰, alors qu'en 2010 le kilométrage total offert aux usagers positionne les équipements Bordelais au 2^{ème} rang des neuf réseaux de tramway desservant en France plus de 450 000 habitants. En outre les 44,3 kms offerts par les trois lignes de tramway de la communauté urbaine de Bordeaux sont appelés à s'allonger de 25,1 kms de 2014 à 2017 du fait de l'extension des lignes A, B et C et de la création d'une ligne D.

Les 14 voyages par kilomètre parcouru dénombrés lors de l'évaluation de la fréquentation du tramway en 2011 permettent de déduire que les usagers n'utilisent les lignes de tramway que sur des tronçons de parcours relativement courts. L'Union des Transports Publics et Ferroviaires (UTP) indique qu'en l'absence de vente de titres selon l'origine et la destination, la longueur moyenne d'un déplacement sur les réseaux urbains français n'est pas connue. Elle précise néanmoins sur la base d'une enquête réalisée auprès de ses adhérents que pour les réseaux de classe 1 (agglomérations de plus de 250 000 habitants), la longueur moyenne du déplacement s'établit à 3,62 kilomètres, ce qui confirme l'hypothèse de déplacements de courte distance⁴¹. Compte tenu du plafonnement de la vitesse commerciale du tramway, l'exploitant a indiqué que le développement de la pratique du vélo, qui constitue de surcroît le mode de locomotion le plus rapide sur une courte distance, pouvait permettre d'atténuer la saturation des lignes de tramway.

L'accroissement de la vitesse commerciale du tramway se heurte cependant à des contraintes spécifiques. L'exploitant est en effet tributaire du tracé des lignes, qui se révèlent relativement sinueuses sur le parcours Bordelais, ainsi que du nombre important de stations à desservir. L'exploitant signale ainsi une distance moyenne entre stations de l'ordre de 300 mètres. La circulation du tramway est ainsi fortement influencée par les arbitrages effectués très en amont, lors de la conception du réseau, en faveur de la desserte, voire du désenclavement, de certains quartiers ou, encore, en faveur de l'intégration de ce nouveau mode de locomotion dans son environnement, ce qui a pu parfois être préféré à la recherche de vitesses plus élevées. Il a en effet été observé à Bordeaux que *« l'importance du secteur sauvegardé, qui a incité à aménager l'alimentation électrique au sol à la place de l'alimentation par fils aériens, constitue un élément qui a pu jouer en faveur de la recherche d'une bonne insertion urbaine du tram »* mais aussi que la construction du réseau de tramway a été *« l'occasion de réorganiser la structure de la ville en renforçant les pôles d'habitat, d'emplois et de commerce autour des corridors de transport public »*⁴². Selon ces observations de cinq ans postérieures à l'adoption du plan de déplacements urbains par la communauté urbaine de Bordeaux, la mise en place du tramway avait aussi pour objet *« de répondre aux besoins en mobilité des quartiers d'habitat social » sachant que chacune des huit variantes examinées au total avait fait l'objet « d'une analyse multicritère socio-économique »*.

³⁹ GART : *l'Année 2010 des transports urbains hors Ile-de-France*, paragraphe 7.2, tableau des TCSP en service, mode lourd uniquement.

⁴⁰ Source : GART, *l'Année 2010 des transports urbains hors Ile-de-France*.

⁴¹ Source : UTP, les chiffres clés du transport public urbain 2011.

⁴² Source : Amarcande – CERTU, 2005

Plus globalement, la qualité du service est un facteur de fréquentation, ce qui a justifié la prise en compte de ce paramètre dans la rémunération du délégataire.

Aux termes de l'article 7-5-3 de la convention de délégation du service public, le délégataire s'engage au développement et au respect d'un plan qualité. En vertu de l'article 7-6-1 de cette convention, le délégataire s'engage en outre au respect d'un plan qualité pour le service dédié aux personnes à mobilité réduite.

Le contrôle de qualité est réparti en plusieurs secteurs : TBC (tramway et bus de la communauté urbaine), bus seuls, tramways seuls, véhicules destinés aux personnes à mobilité réduite (PMR) et parcs-relais. Chacun de ces secteurs d'évaluation comporte plusieurs critères d'analyse. Certains critères définissent des ratios minima à atteindre, des pénalités étant, à défaut, appliquées à l'exploitant. D'autres critères fixent des ratios de qualité, ou des objectifs de performance, qui donnent lieu à l'attribution de primes lorsqu'ils sont atteints. Un même critère d'appréciation peut comporter un ratio minimum et un ratio de qualité de sorte que lorsque la situation est analysée mensuellement, ce qui constitue la très grande majorité des cas, le délégataire peut cumuler pour une même année des pénalités et des primes qui sont calculées en fin d'exercice par le délégant.

Certains critères d'appréciation ne sont pas assortis de pénalités et/ou de primes ; ils sont néanmoins suivis au moyen de tableaux de bord spécifiques. Tel est le cas, par exemple, des accidents de bus et de tramways (critère TBC n°2), du traitement des réclamations (TBC n°4, PMR n°7), des pannes de véhicules (BUS n°5, PMR n°4) ou, encore, de la protection et de la prévention (BUS n°3 et TRAM n°5). En 2011, 50% des critères d'analyse de la qualité étaient assortis de pénalités et/ou de primes dans le secteur TBC, 57% dans le secteur PMR, 63% dans le secteur BUS, 81% dans le secteur TRAM et 100% enfin dans le secteur des parcs-relais. Au total, 71% des critères d'appréciation étaient alors assortis de pénalités et/ou de primes.

Parmi les critères comportant une sanction financière, 37% sont assortis de pénalités et 63% de primes, ce qui inclue les critères comportant à la fois primes et pénalités. Au nombre des critères assortis de pénalités et/ou de primes, 28% concernent la propreté (véhicules, stations et abords paysagers), 14% concernent la disponibilité des équipements (équipements dans le tramway, dans les stations et dans les parcs-relais) et 10% la disponibilité du service (tramway, bus pour personnes à mobilité réduite, service de réservation pour ces personnes), les autres critères se répartissant de façon relativement homogène entre fiabilité et maintenance, conformité de l'information liée au service, ponctualité, offre en heure de pointe, respect de l'offre, taux de contrôle ou encore qualité de l'accueil.

La batterie d'indicateurs s'avère relativement étendue puisqu'elle compte jusqu'à 16 clés de contrôle pour le tramway à la clôture de l'exercice 2011. En vertu de l'article 7-6-2 de la convention de délégation de service public, une pénalité de 20 000 euros peut être infligée au délégataire si une certification antérieurement acquise dans le domaine du transport des personnes à mobilité réduite n'est pas reconduite. Cette pénalité est fixée à 200 000 euros par l'article 7-5-4 de la convention en cas de perte, du fait du délégataire, d'une certification obtenue par le réseau TBC. Au 31 décembre 2011, les trois lignes de tramway étaient ainsi certifiées depuis 2005 et 2007 (NF services) alors que le centre d'information téléphonique, la maintenance et la gestion du matériel roulant ainsi que les agences commerciales avaient été certifiés dans le courant de l'année.

De 2010 à 2011, les pénalités dues par le délégataire sont passées, en valeur 2008, de 564 500 euros à 443 000 euros. Huit critères d'évaluation qui avaient donné lieu à l'application de pénalités en 2010 ont en effet été exempts de toute sanction en 2011 : conformité de l'information liée au service (BUS 8), disponibilité du service (TRAM 1),

fiabilité et maintenance des boucles de détection (TRAM 11)⁴³, fiabilité et maintenance des appels longue distance (TRAM 12)⁴⁴, offre en période de pointe (TRAM 13), état de propreté des parcs-relais (PARCS-RELAIS 1), qualité de l'accueil (PARCS-RELAIS 4) et, enfin, ponctualité du service pour les personnes à mobilité réduite (PMR 1).

Par ailleurs, tous les critères d'évaluation de la qualité primés en 2010 l'ont été en 2011 : exprimées en valeur 2008, les primes obtenues en 2011 par le délégant se sont élevées à 355 000 euros contre 252 000 euros en 2010. Les critères d'évaluation pour lesquels les primes ont le plus sensiblement progressé entre 2010 et 2011 concernent l'offre en période de pointe (TRAM 13 + 60 000 euros) et la conformité de l'information liée au service et embarquée dans les bus (BUS 8 + 40 000 euros). Seuls le critère relatif à l'état de propreté des stations (TRAM 9) et celui concernant la conformité de l'information liée au service et embarquée dans les tramways (TRAM 16) enregistrent chacun une prime en réduction de 5 000 euros en 2011 par rapport à 2010.

En 2011, les pénalités les plus importantes concernent le taux de contrôle (TBC 1)⁴⁵, sanctionné à hauteur de 120 000 euros et la ponctualité des bus (BUS 2), également pénalisée à hauteur de 120 000 euros. Ces pénalités représentent à elles seules plus de 50% des pénalités appliquées au délégataire au titre des critères de qualité. Dans le cadre du protocole transactionnel conclu le 24 juillet 2012, le délégant a toutefois accepté de neutraliser à hauteur de 100 850 euros les pénalités associées à l'objectif contractuel TBC 1 - contrôle des voyageurs - pour la période courant du mois de mai 2009 au mois de février 2010 (article 3-2 du protocole), période pendant laquelle en effet l'exploitant a dû mettre en place un contrôle de nuit. Le délégant a également accepté de rembourser au délégataire 50% des pénalités associées au critère de qualité BUS 2 - ponctualité des bus -(article 3-1), les parties ayant convenu d'engager des négociations afin de modifier ce critère de qualité par voie d'avenant (article 10).

Les primes les plus importantes récompensent de leur côté en 2011, à hauteur de 100 000 euros l'offre de tramway en période de pointe (TRAM 13), pour un montant de 55 000 euros la conformité de l'information embarquée dans les tramways (TRAM 16) ou, encore, à hauteur de 45 000 euros la conformité de l'information liée au service (BUS 8). Ces primes représentent alors 57% de l'ensemble des primes liquidées en faveur du délégataire.

Exprimé en valeur 2008, le montant total des pénalités de l'exercice 2011 excède encore de 88 000 euros le montant total des primes de ce même exercice. L'excédent de pénalités par rapport aux primes était cependant de 312 500 euros en 2010, ce qui atteste de l'existence de progrès significatifs entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2011.

Sur une période plus récente, les données de l'exercice 2012 révèlent de nouveaux progrès ; 11 des 12 critères d'évaluation de la qualité susceptibles d'être récompensés ont en effet été primés, contre 10 sur 12 en 2011, la régularité du tram (critère TRAM 2) étant pour la première fois primée. Le total des primes dépasse aussi pour la première fois le total des pénalités même si la ponctualité des bus (BUS 2) reste fortement pénalisée en 2012. Dans le cadre du protocole transactionnel conclu le 24 juillet 2012, le délégant et le délégataire ont cependant convenu d'engager des négociations afin de redéfinir cet objectif de qualité BUS 2.

⁴³ Capteurs enregistrant les informations relatives à la circulation.

⁴⁴ Envoi d'un signal radio à un carrefour à feux par la rame pour indiquer sa présence.

⁴⁵ Nombre de contrôles préventifs et répressifs réalisés / nombre de validations totales brutes déduit du nombre de validations enregistrées lors d'événements non imputables au délégataire.

Les rapports du délégant et du délégataire pour l'exercice 2011 indiquent de manière concordante que la ponctualité des bus doit être améliorée, ce qui correspond aussi aux attentes exprimées par les usagers dans le cadre des enquêtes annuelles de satisfaction.

Le taux de ponctualité, qui s'établit à 91,6% en 2011, marque la réalisation de progrès dans ce domaine si on le compare au taux atteint de 89,8% en 2010.

La ligne 3 (structurante et ainsi qualifiée de liane) a, du reste, été labellisée et a pu bénéficier dans ce cadre de mesures spécifiques de nature à améliorer la fluidité de la circulation : détection des bus aux feux de circulation de manière à leur donner la priorité ou, encore, aménagement d'arrêts qualifiés de névralgiques afin d'éviter les manœuvres de sortie.

Mais la réalisation de nouveaux progrès reste subordonnée à la mise en place du système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs (SAEIV), système qu'aux termes de l'article 9-4 de la convention de délégation de service public la communauté urbaine de Bordeaux s'est engagée à renouveler. Ce système informatique, qui permet de piloter la régularité et la ponctualité des correspondances et d'informer les usagers, devrait être mis en place dans le courant de l'été 2014.

Mérite enfin d'être signalée en termes de fréquentation et d'offre de services une offre particulière de transport à destination des personnes à mobilité réduite, confiée elle aussi au délégataire.

Le service Mobibus est utilisé par les personnes à mobilité réduite sur autorisation préalable d'une commission d'accessibilité. Les transports ont été effectués en 2011 par 45,1% de personnes en fauteuil roulant, 32,1% de personnes semi valides et 22,8% de personnes non voyantes et semi valides visuelles⁴⁶. Le service offre à son bénéficiaire la possibilité de réserver un voyage jusqu'à 8 jours à l'avance. L'offre de transport privilégie cependant le regroupement des voyageurs et elle assure un service régulier qui se différencie des autres solutions par la répétition pendant plus de deux mois si nécessaire de déplacements à horaires fixes. Si la demande de transport ne peut pas être satisfaite, l'utilisateur est inscrit sur une liste d'attente.

L'augmentation du nombre d'utilisateurs est sensible entre 2009 et 2010, les utilisateurs du service passant de 82 975 à 87 279. L'année 2010 est la première année complète d'exploitation et l'évolution favorable de 2010 est moins nette en 2011 ; le nombre d'utilisateurs atteint alors 88 520 personnes, ce qui représente une augmentation de 1% par rapport à l'année 2010 contre 5% de 2009 à 2010.

Le nombre de « kilomètres commerciaux » parcourus a progressé de façon sensible. La part de cette catégorie de kilomètres est en effet passée à près de 53% en 2011, ce qui permet à l'exploitant de dépasser pour la première fois l'objectif contractuel de 48%. Le restant du kilométrage parcouru concerne des trajets « haut-le-pied⁴⁷ » qui diminue, de l'ordre de 23% par rapport à l'année 2010, du fait d'une part des mesures prises en faveur d'un stationnement des véhicules à plus grande proximité du dépôt de bus et d'autre part de l'entrée en vigueur au mois de mai 2011 de nouveaux contrats de sous-traitance ne prenant pas en compte les kilomètres non commerciaux.

Selon la comptabilité analytique de l'exploitant, le nombre de services enregistrés correspond à la somme des transports réalisés, des demandes planifiées mais annulées par l'utilisateur et des transports refusés par le service. Le nombre de services enregistrés passe de

⁴⁶ Source : rapport d'activité du délégataire pour l'exercice 2011

⁴⁷ Déplacement non commercial d'un véhicule en raison de contraintes d'exploitation.

124 220 en 2009 à 121 188 en 2011 et diminue ainsi de 2,4%. La réduction du nombre d'annulations du fait de l'usager explique de façon significative cette évolution statistique dans la mesure où ces annulations passent de 38 858 en 2009 à 30 058 en 2011, ce qui représente une diminution de près de 23%. Les progrès réalisés dans ce domaine ont été obtenus par la mise en place d'une pénalité d'annulation de 10 euros le 1^{er} mars 2011. Sur l'ensemble de l'année 2011, près de 25% des services enregistrés ont été annulés, ce que l'exploitant considère lui-même dans son rapport d'activité comme trop important.

Les refus de service, définis par le délégant comme l'indisponibilité de l'horaire souhaité par l'usager ou comme l'impossibilité de donner suite à une demande formulée en dehors de la plage de négociation de plus ou moins 90 minutes⁴⁸, représentaient 2,09% des services enregistrés en 2009 avant de se stabiliser à 2,15% en 2010 et en 2011. Quoique limité, ce ratio s'avère supérieur à l'objectif contractuel de qualité qui a en effet été fixé à 0,7% ainsi que l'exploitant l'indique également dans son rapport d'activité pour l'exercice 2011. L'enquête annuelle de satisfaction réalisée en 2011 a révélé que même si 82% des usagers formulent une opinion favorable au service, ce pourcentage est en repli de 5 points au regard des résultats de l'enquête réalisée en 2010, remarque étant faite que le principal motif d'insatisfaction provient du manque de disponibilité de ce mode de transport⁴⁹.

Les recettes réelles du service s'élèvent à 228 259 euros à la clôture de l'exercice 2011 et se situent ainsi légèrement en-deçà de l'objectif contractuel de 237 168 euros. Aussi, après s'être révélé déficitaire de 3,5 millions d'euros en 2010, le service accuse-t-il encore un déficit de près de 3,4 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2011. Le taux de couverture des dépenses n'atteint pas, alors, 7%.

La comptabilité analytique de l'exploitant fixe par ailleurs le montant des recettes à 0,31 euros par kilomètre en 2011, contre 0,30 euros en 2010. L'exploitant explique cette légère augmentation par la mise en place de la pénalité d'annulation de 10 euros précédemment évoquée⁵⁰. Les dépenses atteignent par contre 4,93 euros par kilomètre en 2011, en diminution de 5% par rapport aux dépenses de 5,19 euros par kilomètre enregistrées en 2010. Le prix unitaire du voyage est cependant resté fixé à 2,52 euros en 2010 et 2011.

2.2.2 Bilan économique et social

Le tramway a aussi été conçu comme un outil de développement économique. Toutefois pendant la période 1999-2011, le nombre d'établissements a progressé davantage (de 49%) sur le territoire communautaire que dans le corridor du tramway (40%, avec une progression de 46% des établissements non riverains des lignes et de 30% des établissements riverains). La perte de clientèle pendant les travaux de construction du réseau, notamment pendant la première phase de ces travaux, a en effet fait sentir ses effets.

Si cette plus grande progression du nombre d'établissements sur le territoire communautaire que dans le corridor du tramway s'observe pour les secteurs de l'industrie et, dans une moindre mesure, des services, l'inverse s'observe pour le commerce, avec un taux de 26% dans le corridor contre 16% sur le territoire communautaire. La croissance du nombre d'établissements de commerces dans l'hyper-centre, handicapée un temps par les travaux de la première phase du tramway dans un contexte national de désimplantation commerciale dans les centres villes, puis soutenue par l'arrivée de grandes enseignes, s'observe également dans le corridor correspondant aux 18 kilomètres de voies supplémentaires, en raison essentiellement du réaménagement du Quai des Chartrons en quai des marques. Enfin, quoique soutenue par ce réaménagement ainsi que par la zone franche urbaine (ZFU) de la

⁴⁸ source : rapport d'activité de la Communauté urbaine de Bordeaux pour l'exercice 2011.

⁴⁹ Source : rapport d'activité du délégataire pour l'exercice 2011.

⁵⁰ Source : rapport d'activité du délégataire pour l'exercice 2011.

rive droite de Bordeaux, l'activité économique des zones péricentrales n'en révèle pas moins une progression plus modérée du nombre d'entreprises, ce qui correspond aux observations faites à l'échelon national après l'arrivée du tramway.

Dans la zone franche urbaine située sur le territoire des communes de Bordeaux, Lormont, Cenon et Floirac, le nombre d'entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics a doublé dans le corridor du tramway pendant la période 1999-2011, leur expansion ayant suivi la réalisation de la deuxième phase du tramway. Le corridor du tramway enregistre également dans cette zone franche, une forte augmentation du nombre d'établissements appartenant au secteur du service aux entreprises.

Interrogés en 2008, 91% des chefs d'entreprise du secteur du BTP ont cependant déclaré que le tramway n'avait aucune incidence sur leur activité, et 74% des chefs d'entreprise du secteur des services ont fait la même remarque⁵¹. 73% des chefs d'entreprise du secteur du BTP expliquent par ailleurs leur installation par les avantages fiscaux et sociaux procurés par la zone franche urbaine, et non par la présence du tramway. Les chefs d'entreprise du secteur des services expliquent quant à eux leur installation par la proximité d'entreprises du secteur industriel, pour lesquelles le tramway peut être source de contraintes d'accessibilité. Le bouclage de la rocade, plus que le tramway, aurait donc été le véritable facteur des implantations de ces entreprises.

Si le tramway a contribué au désenclavement de la rive droite, il a aussi contribué à améliorer la situation du marché du travail d'un certain nombre de ses habitants⁵², même si le statut de ZFU est la principale explication de la progression du nombre d'emplois salariés. Le tramway pourrait par contre avoir joué un rôle dans la différence d'évolution des taux de chômage constatée de 1999 à 2009. La réduction du taux de chômage est inférieure à Floirac à ce qu'elle est à Lormont et à Cenon. Or la commune de Floirac se distingue des deux autres communes par l'existence d'un quartier dit du bas-Floirac aujourd'hui encore regardé comme particulièrement enclavé dans la mesure où le tramway ne dessert que le Nord-Est du territoire communal par le terminus de la ligne A.

2.2.3 Des objectifs de report modal qui ne sont pas atteints

La part modale de la voiture est passée de 61% sur la CUB en 1990 à 59 % en 2009 après la mise en place des deux premières phases du Tram, malgré des progrès indéniables depuis 1998 :

	CUB			EMD agglomération 75 communes	EMD agglomération 96 communes	
	1990	1998	2009	1990	1998	2009
MAP	22%	22%	24%	20%	19%	21%
VP	61%	64%	59%	64%	67%	63%
TC	9%	9%	11%	8%	8%	9%
VELO	4%	3%	4%	4%	3%	3%
2 RM	2%	1%	1%	2%	1%	2%
AUTRES	2%	1%	1%	2%	1%	2%

Source : CUB

L'agence d'urbanisme A'urba observait en 2011 que « les évolutions entre 1998 et 2009 dans la CUB ne traduisent pas une rupture mais plutôt un changement de tendance. L'accroissement (des déplacements) est faiblement capté par les transports en commun et reste majoritairement assuré par la voiture particulière. Le rapport quantitatif entre les

⁵¹ Source : Observatoire des effets économiques du tramway 1999-2008

⁵² Université Paris-Est, équipe de recherche sur l'utilisation des données individuelles et temporelles sur l'économie, Florent Sari, journée d'étude « Ville et logement », 4 décembre 2012

transports en commun et les voitures particulières s'établissent ainsi à 1 déplacement en transports en commun pour 7 en voitures particulières »⁵³.

En centrant l'analyse de l'évolution de la part modale de l'automobile sur l'année 1998, au cours de laquelle la construction du réseau de tramway a été décidée, le ratio passe de 61 % en 1990 à 64% en 1998 avant d'être ramené à 59 % en 2009 selon l'enquête ménages-déplacements.

La communauté urbaine de Bordeaux considère que ces chiffres justifient a posteriori la construction des lignes de tramway, et sont supérieurs à la part modale automobile de 63 % dans l'agglomération Bordelaise (communauté urbaine et communes périphériques).

Plusieurs agglomérations européennes obtiennent de meilleurs résultats comme indiqué dans le tableau ci-dessous qui donne les ordres de grandeur des parts modales de la marche, du vélo, des transports en commun et de la voiture. En effet des réserves méthodologiques s'imposent, les années de référence n'étant pas uniformes et les modes de calcul et périmètres pouvant varier entre les pays et les villes⁵⁴:

	année	Population	% Marche	% Vélo	% TC	% Voiture
Vitoria -Gasteiz	2011	240 000	55	7	8	30
Berlin	2008	3 506 239	30	13	26	31
Stockolm	2006	1 889 945	17	1	35	47
Göteborg	2006	485 000	15	9	26	50
Munich	2008	1 326 807	28	14	21	37
Londres	2006	7 556 900	21	2	37	40
Barcelone	2006	4 600 000	46	1	18	35
Madrid	2009	326 000	38	1	38	23
Lausanne	2001	125 885	49	2	13	36
Berne	2002	124 381	26	11	31	32
Vienne	2011	1 721 573	28	6	37	29

Bordeaux	2009	881 000	21	3	9	67
Grenoble	2010	393 000	31	4	16	49
Lyon	2006	1 243 000	32	2	15	51
Nantes	2012	580 000	27	5	16	52
Nice	2009	508 000	40	1	11	48
Paris	2008	2 211 297	47	3	33	17
Rennes	2007	392 000	28	4	13	55
Toulouse	2004	900 000	12	5	8	75
Strasbourg	2009	439 000	33	8	12	47

Cette situation a des conséquences sur le maintien des embouteillages (Bordeaux serait la 5^{ème} ville la plus embouteillée de France⁵⁵) et le niveau de pollution lié à la voiture dans l'agglomération bordelaise. Cette prééminence de l'utilisation de l'automobile pose la question de la stratégie de voirie routière et de sa place dans les documents d'urbanisme évoquées plus haut (1.1.2.).

L'objectif recherché en termes de transport et partant d'environnement n'a donc pas été atteint. Le report modal de la voiture vers les transports en commun n'a pas eu lieu et

⁵³ SDODM du 11/03/11 p 10, 2^o§

⁵⁴ les données sont celles du CERTU pour les collectivités françaises et de l'EPOMM (European Platform on Mobility Management) pour les autres collectivités européennes

⁵⁵ d'après le classement TOM-TOM

n'aura pas lieu à l'horizon 2020, ce qui contraint la CUB à décaler les objectifs de son plan climat.

En cohérence avec les engagements de la France, l'objectif principal du plan climat adopté en février 2011 par la CUB visait en effet une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 25 % à 30 % d'ici 2020, et de 75 % à l'horizon 2050. Ce plan climat comportait des objectifs spécifiques tels que l'augmentation de 60 % de la fréquentation annuelle du réseau de transports urbain entre 2010 et 2014, qui ne sera pas atteint, mais également des objectifs de parts modales repris explicitement dans la délibération du 26 octobre 2012 portant sur les orientations générales du PLU :

Parts modales	Situation 2009	Objectif 2020
Voiture particulière	59%	45%
Transports en commun	11%	15%
vélo	4%	15%
Marche à pied	24%	25%

2.2.4 Le développement des alternatives à l'usage individuel de la voiture

Le Grenelle des mobilités préconise des « mutations quantitatives du système de mobilité » ayant pour objectif une réduction du nombre de véhicules par kilomètres, par un passage massif des petits déplacements motorisés vers la marche et le deux-roues, une diminution des distances moyennes, un transfert de la majorité des déplacements longs en voiture solo vers les transports collectifs et le covoiturage.

Dans les centres villes, la marche à pied, le vélo, voire l'auto-partage ont un grand potentiel de développement, au vu des expériences étrangères. Sur les autres territoires, l'auto partage, le co-voiturage envisagé par la CUB en partenariat, le transport à la demande, le vélo électrique apparaissent comme des alternatives crédibles.

Des efforts ont déjà été accomplis et des orientations déjà prises pour développer, en plus des transports en commun, des modes de déplacement alternatifs à l'automobile.

La mise en place d'un service de location de vélos (VCub) a été décidée par la communauté urbaine de Bordeaux dans la perspective de l'actuelle délégation de service public. Le délégataire a fait l'acquisition de 1 699 vélos pour un service de location inauguré au mois de février 2010 conformément à ce qui était prévu. 200 nouveaux vélos ont été acquis en 2011 ; la maintenance de ce parc ainsi que des 139 stations de location est assurée par un sous-traitant. Ce nouveau service a été lancé dans le contexte favorable d'un réseau de 700 kilomètres de pistes et de voies cyclables permettant de relier les communes membres de la communauté urbaine de Bordeaux⁵⁶. Le positionnement géographique des stations de location de vélos apparaît cohérent dans la mesure où, sur 139 stations, 31 ont été installées en périphérie, soit pour assurer une intermodalité avec les transports en commun, soit pour permettre de desservir des cœurs de quartier en complément du réseau de bus. Reste que selon les comptages effectués en 2011 par l'Observatoire Bordelais des vélos, le pourcentage de vélos de location VCub se limite à 12% à Bordeaux rive droite, à 8% à Bordeaux rive gauche, à 5% à Floirac, à 1% à Mérignac, à 1% à Bègles, à 3% au Bouscat, à 5% à Bruges et à 5% également à Talence.

⁵⁶ Source : ville de Bordeaux

Inauguré au mois de février 2010, VCub a permis à l'exploitant d'atteindre après dix mois de service 1,4 million de locations de vélos. La communauté urbaine de Bordeaux a relevé qu'au cours de cette première année d'exploitation, l'utilisation des vélos de location correspondait à 37 kilomètres par habitant. Un tel ratio situait d'emblée la CUB en position favorable puisqu'au regard des données statistiques publiées un an auparavant, elle se situait au troisième rang des quinze communautés urbaines constitutive du panel de comparaison⁵⁷.

La communauté urbaine de Bordeaux indique dans son rapport d'activité de l'exercice 2011 que l'utilisation du VCub se traduit au total par 2 012 431 locations, ce qui correspond selon le mode de calcul contractuel à 2 027 431 déplacements et reste encore inférieur à l'engagement du délégataire, conventionnellement fixé à 2,2 millions de déplacements annuels. L'exploitant indique cependant que le nombre de déplacements enregistrés s'établit à 2 221 049 en 2012 et à 2 324 747 en 2013, ce qui dépasse donc par deux fois l'objectif contractuel. La chambre relève en tout état de cause que dès l'année 2011, les recettes réelles engendrées par la location de vélos atteignent 1 033 680 euros et se révèlent ainsi supérieures à l'engagement contractuel actualisé de l'exploitant alors fixé à 659 883 euros⁵⁸. Le service de location de vélos est ainsi en 2011 le seul service délégué dont les recettes dépassent les engagements contractuels de l'exploitant.

Selon la comptabilité analytique de l'exploitant de 2010 à 2011, les dépenses ont progressé de plus de 13% contre 7% pour les recettes. Malgré les performances accomplies, le service de location de vélos accuse un déficit de près de 1,6 millions d'euros en 2011 contre 1,4 millions d'euros en 2010⁵⁹. Ces tensions financières se manifestant alors même que les recettes sont supérieures aux engagements de l'exploitant, le service de location de vélos paraît avoir été conçu comme intrinsèquement déficitaire.

L'exploitant a estimé que compte tenu des 6 emprunts quotidiens dénombrés aujourd'hui pour chaque vélo, ce qui s'avère important, l'augmentation de 5 points de la part modale de cette solution de transport nécessiterait l'acquisition de près de 25 000 machines. Il signale en outre dans son rapport d'activité de l'exercice 2011 l'existence d'actes de vandalisme conséquents ; du matériel d'une valeur de 74 691 euros a été perdu à la suite de vols ou de destructions de vélos. Rapportée aux recettes du service, qui s'élèvent à 1 033 682 euros, la perte est estimée à plus de 7%. Le ministère du développement durable a de son côté pu observer à l'échelon national que 6% des cyclistes urbains sont victimes d'un vol chaque année. L'exploitant signale en outre une dégradation de la situation : 1 514 vélos ont été vandalisés ou dégradés en 2011 contre 1 135 en 2010, ce qui est considérable au regard d'un parc aujourd'hui composé de 1 899 machines.

Ce service complète, notamment dans le centre de l'agglomération, l'utilisation de vélos personnels, dont la part modale dans les transports de l'agglomération Bordelaise situe cette dernière à un rang satisfaisant par rapport à la plupart des autres grandes agglomérations françaises, même si des marges de progrès par rapport à Strasbourg ou à d'autres villes européennes restent toutefois réelles. La réalisation de nombreux aménagements a déjà permis à la ville de Bordeaux de figurer à l'échelon national et international dans le groupe des villes les plus accessibles à la pratique de la bicyclette. Bordeaux se situe ainsi au quatrième rang des 20 villes qualifiées de « cyclables » par le Copenhagenize index 2013.

L'exploitation par le CERTU des enquêtes ménages-déplacements de la période 2008-2009 montre que quoique modeste puisque de l'ordre de 3,3%, la part modale du vélo situe l'agglomération Bordelaise au 5^{ème} rang des 17 agglomérations dont les données statistiques

⁵⁷ Source : rapport d'activité de la communauté urbaine de Bordeaux pour 2010

⁵⁸ Source : rapport d'activité de la communauté urbaine de Bordeaux pour l'exercice 2011

⁵⁹ Source : rapport d'activité du délégataire pour l'exercice 2011

ont ainsi été analysées⁶⁰. L'enquête ménages-déplacements réalisée dans l'agglomération Bordelaise en 2008-2009 a par ailleurs permis de constater 0,12 déplacement par jour à vélo et 0,13 plus précisément sur le territoire communautaire, niveau sensiblement supérieur aux ratios de 0,06 observés en 2006 dans les agglomérations de Lille et de Lyon⁶¹.

L'Observatoire Bordelais des vélos a plus récemment constaté un accroissement de 16% du nombre de cyclistes de 2009 à 2011, ce qui a contribué à une augmentation de 67% au total sur la période 2003 – 2011. Le développement de la pratique du vélo a été observé par le ministère du développement durable en mai 2013 en estimant que 8% des déplacements effectués dans le centre-ville de Bordeaux se font aujourd'hui à vélo contre 3% dix ans plus tôt⁶². Ces données statistiques laissent entrevoir une utilisation plus prononcée du vélo dans le cœur de l'agglomération Bordelaise, ce que confirment en 2011 les comptages de l'Observatoire Bordelais du vélo. Selon cet observatoire, le nombre moyen de vélos utilisés entre 15 heures et 19 heures atteint 624 unités à Bordeaux rive-droite et 408 à Bordeaux rive-gauche ; il est de 46 unités à Floirac, de 90 à Mérignac, de 145 à Bruges, de 167 à Bègles, de 202 au Mouscat et de 240 à Talence.

L'utilisation plus affirmée du vélo dans le centre et l'hypercentre de l'agglomération Bordelaise peut s'expliquer par les performances supérieures de ce mode de transport sur les courtes distances et pendant les périodes d'encombrement de la circulation, malgré un taux d'équipement personnel inférieur que pallie le service de location VCub : si 3% des déplacements sont en moyenne effectués à vélo sur l'aire urbaine et 4% sur le territoire de la CUB, ce pourcentage est de 7 à 9% dans le centre de l'agglomération. L'enquête ménages-déplacements de l'agglomération Bordelaise confirme sur la période 2008-2009 que le plus fort taux d'utilisateurs du vélo se situe dans le centre-ville de Bordeaux avec ratio de plus de 30% sur cette zone géographique, même s'il convient de relever que le taux de 24 à 30% d'usagers enregistré dans les communes périphériques ouest et sud-ouest de la rive gauche s'avère lui aussi relativement important. Cette enquête montre par ailleurs que le nombre de vélos par ménage est de moins de 0,1 dans le centre-ville de Bordeaux quand il est supérieur à 2 en périphérie⁶³.

Tant dans le plan climat que dans le PLU 3-1, la CUB a inscrit sa volonté de parvenir à 15 % de part modale du vélo d'ici 2020, objectif fixé antérieurement dans la Charte de Bruxelles signé par la CUB en 2009. Elle a en outre adopté par délibération du 26 octobre 2012 un plan d'actions vélo assorti d'un budget de 35 M€ mobilisable de 2012 à 2020, à mettre en regard de l'objectif de report modal attendu.

Par ailleurs le bilan du tramway avait mis en évidence en 2006 l'existence sur le territoire communautaire de ruptures qualifiées de perturbantes entre parcours sécurisés et non sécurisés, de sorte que sur la période 2008-2009, l'enquête ménages-déplacements avait révélé que la pratique de la bicyclette était encore regardée comme dangereuse par 41% de la population de la CUB, appréciation que ne pouvait que conforter l'augmentation de la circulation des vélos sur des voies non aménagées constatée par l'étude de l'Observatoire des vélos conduite en 2011.

Une des actions emblématiques du plan d'actions vélos repose dès lors sur la mise en place d'un réseau express de vélos (d'un coût de 10 M€) visant précisément à éviter les discontinuités mentionnées dans le bilan du tramway. Concourra également au

⁶⁰ Agglomération Bordelaise, Lille, Lyon, Rennes, Rouen, Reims, Bas-Rhin, Strasbourg, Toulon, Côte d'Azur, Bouches du Rhône, Région Grenobloise, CA de Grenoble, Amiens, Saint-Etienne et Côte Basque (source : CERTU, usagers et déplacements à vélo en milieu urbain, analyse des enquêtes ménages déplacements)

⁶¹ Source : Enquête ménages déplacements réalisée dans l'agglomération Bordelaise en 2008-2009, rapport d'analyse du mois de décembre 2009, communauté urbaine de Bordeaux, institut d'études TEST, BVA, agence A-Urba, CETE Sud-ouest.

⁶² <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-velo.html>

⁶³ Source : Enquête ménages déplacements réalisée dans l'agglomération Bordelaise en 2008-2009, rapport d'analyse décembre 2009, communauté urbaine de Bordeaux, institut d'études TEST, BVA, agence A-Urba, CETE Sud-ouest

développement de l'utilisation du vélo l'extension du maillage du VCUB, 80 stations supplémentaires devant s'ajouter aux 139 stations existant à ce jour. La CUB a également prévu un volet communication nécessaire pour faire connaître la nouvelle offre et faire changer les comportements, ainsi que des aides pour l'acquisition de vélo pliants ou assistés électriquement. D'autres solutions moins onéreuses sont également inscrites dans le plan, telles que l'instauration des contresens cyclables et surtout la généralisation des zones apaisées, qui fait l'objet d'un développement infra.

Pour permettre le développement de l'utilisation de la bicyclette dans les zones périphériques, trente-six stations de location de vélos y ont déjà été installées et des pistes cyclables y ont été construites. Par ailleurs, illustrant l'avènement d'un décalage croissant entre la stabilité de son territoire administratif et l'élargissement du périmètre géographique des déplacements doux, la communauté urbaine de Bordeaux finance par un fonds de concours à 50%, avec un maximum de 30 000 euros, le coût de la réalisation de nouveaux itinéraires cyclables par les communes non membres.

A défaut de mise en place effective du tableau de bord permettant de mesurer les effets du plan vélo, la tendance serait, au vu des comptages réalisés, à une hausse du nombre de déplacements à vélos entre 2009 et 2013. La conversion de ces comptages en part modale est néanmoins malaisée dans la mesure où il manque la donnée du total des déplacements ; aussi, la part modale des vélos ne sera connue que dans la future enquête ménage déplacement. Le Grenelle des mobilités a proposé de renforcer le succès des deux roues en promouvant le vélo électrique.

Sur le territoire bordelais, la notion de zones apaisées, soit des zones piétonnes où la circulation à vélo est autorisée ou pas, soit des zones ouvertes aux véhicules avec une vitesse limitée (zones avec vitesse des véhicules limitée à 30 km/h ou zones de rencontres avec vitesse des véhicules limitée à 20 km/h) apparaît ponctuellement. Elles ont été évoquées dans le cadre du plan vélo.

L'expérimentation, avec un engagement éventuel de réversibilité, en avait été faite avec succès en Allemagne, à l'exemple des Pays-Bas, avec une diminution des accidents les plus graves et une baisse sensible des nuisances. Dans les zones où la vitesse limite est inférieure à 30 km/h, toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes, sauf dispositions différentes prises par l'autorité investie des pouvoirs de police. Au cœur des quartiers calmes et au transit réduit, non seulement les cyclistes sont en sécurité mais les piétons sont eux-mêmes en confiance, et de nombreux automobilistes choisissent de ne pas prendre leur voiture. Le report modal est donc encouragé. Les aménagements spécifiques aux cyclistes n'y sont pas nécessaires, et les efforts peuvent être concentrés sur les grands axes qui sont peu à peu systématiquement équipés de pistes ou bandes cyclables, et étendus au-delà du centre.

Sur le territoire bordelais, la notion de zones apaisées apparaît dans de nombreux documents de planification tels que le SCOT, le plan d'actions vélos, ou les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) servant de base à la révision du PLU 3-1. La commune de Bordeaux étend les zones apaisées à l'ensemble des voies intra-cours. Selon le plan actions vélos, quelques communes ont commencé à étendre le dispositif de ville apaisée : Le Bouscat, Mérignac ou encore la commune de Bègles, qui a lancé une consultation en mai 2013 sur ce sujet.

Au niveau communautaire, une décision du bureau de décembre 2012 précise les aménagements urbains et routiers adaptés. Cependant, il n'y a pas de délibération cadre prévoyant l'instauration d'un plan généralisé de zones apaisées. Lors du Grenelle des mobilités, leur généralisation rapide à 80 % du linéaire de voirie, y compris en périphérie, a été proposée comme un moyen de trouver un meilleur équilibre entre accessibilité et attractivité de la ville. Une étude en vue de définir lesdites zones en fonction des axes

structurants, dans le cadre du schéma multimodal, ainsi que les démarches opérationnelles nécessaires, a débuté mi 2013 et devrait se terminer début 2014.

Par un paradoxe apparent, le développement du covoiturage ou de l'auto-partage diminue la part modale de la voiture. L'augmentation de la part modale de la voiture à plusieurs utilisateurs devrait être encouragée et apparaître comme telle dans les statistiques. Dans le cadre du passage préconisé par le Grenelle des mobilités du réflexe monomodal (la voiture) au réflexe multimodal, la réflexion entamée par la CUB avec l'offre Tbcool (TBC + autopartage) pourrait être généralisée, ou du moins expérimentée au travers d'offres telles que : Covoiturage + parking relais + abonnement en transport en commun, ou Covoiturage + autopartage, ou Covoiturage + Vcub ou vélo/vélo-station.

3 Les choix de gestion

La CUB a fait le choix de prolonger après 2015 la gestion de son service public de transports dans le cadre d'une délégation de service public. La part du financement du service assuré par l'impôt, dans le cadre des comptes de la délégation comme dans celui du budget annexe qui supporte en outre les investissements les plus lourds, contraint la communauté à concilier la poursuite de ses objectifs avec ses contraintes budgétaires.

3.1 Le choix du mode de gestion

3.1.1 Les conditions de préparation de la délégation de service public 2009-2014

Après des dizaines d'années de gestion déléguée à une même société dont la dernière forme juridique a été Véolia, un nouveau contrat de délégation de service public des transports urbains et du transport pour personnes à mobilité réduite a été conclu entre la CUB, autorité délégante, et la SA KEOLIS, délégataire, le 1er avril 2009.

Les indicateurs utiles n'étaient visiblement pas tous disponibles au moment de l'élaboration du contrat de délégation de service public en 2008.

Le plan de déplacements urbains (PDU) avait été adopté le 26 mai 2000 pour la période 2000-2005 sur la base d'études remontant à 1998, et précède ainsi de plus de dix ans la publication des résultats de la première enquête ménages-déplacements. En outre certaines actions de ce plan étaient dépourvues d'objectifs. Il en va ainsi pour l'axe 2 « maîtriser les flux » des actions 2-1 (maillage des voies urbaines), 2-10 (politique foncière), 2-14 (inscription du PDU dans le PLU), pour l'axe 3 « améliorer les transports collectifs » de l'action 3-5 (amélioration de la qualité de l'offre de bus), pour l'axe 6 « organiser le stationnement et les livraisons » des actions 6-2 (supprimer le stationnement illicite) et 6-3 (création de zones de stationnement réglementées). L'Observatoire du plan de déplacements urbains (PDU), relevait dès lors fin 2008 que 63% des actions prévues étaient achevées et/ou en cours sans objectif, 22% étaient en cours avec un objectif défini et 15% restaient encore à mettre en œuvre.⁶⁴

Les résultats de la première enquête ménages-déplacements, effectuée sur la période 2008-2009, n'ont été présentés dans un rapport d'analyse qu'au mois de décembre 2009.

⁶⁴ CUB, Observatoire du plan des déplacements urbains, suivi de la mise en œuvre du P.D.U. 2000 2005 au 31 décembre 2008

L'absence de cette enquête a visiblement pesé lorsqu'il s'est agi pour la communauté urbaine de Bordeaux de conduire en 2008 le bilan du tramway de l'agglomération Bordelaise, en se basant sur l'année 2006 en tant que première année d'exploitation de la première phase. Ce bilan indique en effet que « les impacts sur le système de déplacements et en particulier l'évolution générale de la mobilité par jour, par personne et par mode, parts de marché des différents modes, parts de marché selon le motif, sont difficiles à appréhender en l'absence des résultats d'une enquête ménages déplacements » sachant de surcroît que « l'état des lieux avant mise en œuvre du projet est imparfait et ne permet donc pas de mesurer aujourd'hui les effets du tramway »⁶⁵.

Le conseil communautaire reconnaissait dès lors dans une délibération du 25 juin 2010 que « les premiers résultats de l'enquête ménages déplacements de 2009 présentent une nouvelle photographie de la mobilité et l'émergence de pratiques propres à certains territoires ». L'observatoire des effets du PDU indiquait de son côté dès le mois de décembre 2009 que dans sa version alors en vigueur, cet observatoire perdait « un peu de sa portée compte tenu des nouvelles interrogations sur les mobilités », et que construit depuis l'année 2000 autour de 12 chapitres, le PDU « n'en renseign(ait)...plus que 10 compte tenu de l'impossibilité de fournir des données réactualisées sur des thèmes tels que la pratique piétonne ou encore la reconquête de l'espace public. »⁶⁶

S'il est difficile de mesurer l'impact sur l'équilibre financier de l'exploitation du réseau des transports en commun des incertitudes contemporaines en 2008 de la négociation du contrat de délégation de service public, il s'avère que, jusqu'à la publication des résultats de la première enquête ménages-déplacements au mois de décembre 2009, la communauté urbaine de Bordeaux avait des difficultés à appréhender l'évolution générale de la mobilité ainsi que les parts de marchés par modes de transport. A l'occasion de la présente enquête, l'exploitant a indiqué qu'il manquait encore aujourd'hui d'indicateurs sur certaines habitudes de déplacement compte tenu du rythme décennal de publication de l'enquête ménages-déplacements.

Le précédent contrat de délégation de service public devant expirer le 31 décembre 2008, la communauté urbaine de Bordeaux a fait publier un appel public à concurrence au mois de novembre 2007. Le contrat a été négocié en 2008 et le choix du délégataire a été arrêté par le conseil communautaire le 28 novembre 2008, pour une entrée en vigueur du contrat prévue au 1^{er} janvier 2009. Cependant, par une ordonnance du 10 décembre 2008, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a annulé cette décision faute pour la communauté urbaine d'avoir publié son avis d'appel public à concurrence dans un support bénéficiant d'une diffusion européenne⁶⁷. Tout en faisant appel de cette décision devant le Conseil d'Etat, la communauté urbaine de Bordeaux a, dans ces circonstances, prolongé le précédent contrat. Le Conseil d'Etat ayant annulé le 1^{er} avril 2009 l'ordonnance du juge des référés et validé la publicité de l'avis d'appel public à concurrence⁶⁸, la communauté urbaine de Bordeaux a mis un terme au contrat de délégation de service public ainsi prolongé au-delà du 31 décembre 2008 et a fait entrer en vigueur le 1^{er} mai 2009 le nouveau contrat attribué à la SA KEOLIS Bordeaux, avec une échéance fixée, selon les dispositions contractuelles initiales, le 30 avril 2014, échéance repoussée de huit mois par l'avenant n°6 approuvé le 27 septembre 2013 par le conseil communautaire.

⁶⁵ Bilan LOTI du tramway de l'agglomération Bordelaise, Communauté urbaine de Bordeaux, agence A'Urba, rapport d'étude du 20 novembre 2008

⁶⁶ Observatoire des effets du plan des déplacements urbains, décembre 2009, agence A'Urba.

⁶⁷ Tribunal administratif de Bordeaux, ordonnance du 10 décembre 2008, société DB Mobility Logistics AG c/ Communauté urbaine de Bordeaux, req. n°0805028.

⁶⁸ Conseil d'Etat, arrêt n°323585 du 1^{er} avril 2009, société Mobility Logistics AG c/Communauté urbaine de Bordeaux.

3.1.2 Le choix de recourir à une nouvelle délégation de service public à compter de 2015

Devant l'échéance de la convention de DSP initialement prévue alors au 30 avril 2014 et repoussée ensuite par l'avenant n°6 au 31 décembre 2014, la CUB, dès 2012, a souhaité lancer une réflexion sur le choix du futur mode de gestion.

Sous l'égide d'un Comité de suivi, composé de 3 vice-présidents et d'un élu, la CUB a procédé à une démarche de concertation avec la constitution de trois panels « citoyens », « associations » et « élus communautaires ».

Par délibération du 13 juillet 2012, la CUB a considéré que « le recours à une délégation de service public pour l'exploitation des services publics de transports sur l'ensemble du territoire communautaire apparaît comme le mode de gestion le plus adapté pour faire face aux enjeux, besoins et contraintes du réseau de transport public urbain, des usagers et de l'Autorité Organisatrice ».

Le recours à la régie, dont le coût de mise en place a été estimé à plus de 13 M€ par le comité de suivi, n'a pas été retenu car il semblait difficile pour la CUB de gérer directement 2 500 agents du réseau des transports urbains, ce qui conduisait à doubler le total du nombre d'agents de la CUB ; tout aussi délicat aurait été la gestion des négociations salariales notamment en raison d'une divergence des évolutions constatées dans ce domaine entre les transporteurs privés et de la fonction publique territoriale. Enfin, la réflexion du Comité de suivi a certainement tenu compte du surcroît de travail lié à la reprise en régie des délégations de service public des secteurs de l'eau et de l'assainissement.

A été mis également en avant le fait que, le service des transports urbains ayant depuis des années été géré par délégation de service public, les services de la CUB n'avaient pas les compétences techniques nécessaires (design de réseau, graphiquage des lignes, gestion du ferroviaire, marketing, veille technologique...), que la CUB pense trouver chez ses délégataires, sociétés internationales avec des services centraux importants.

Enfin, comme l'a souligné l'un des vice-présidents chargé des transports, les exemples d'autres villes ayant mis leur service en régie (Nice, Marseille, Toulouse) n'ont pas semblé présenter un bilan avantages / inconvénients suffisant par rapport à la délégation de service public. Aussi, la CUB a préféré « tenir avec la DSP que de voir venir avec la mise en place d'une régie ».

Ce choix est celui d'une très grande majorité des villes de plus de 200 000 habitants, qui en 2010 avaient à 82% choisi la gestion par délégation de service public, contre 9% par marchés public, 5% par un établissement public de coopération intercommunal et 4% en régie directe.

Il n'en reste pas moins que ce choix expose la CUB à une négociation dans un secteur faiblement concurrentiel, avec une ouverture à la concurrence internationale marquée défavorablement à Bordeaux par le contentieux de 2008 avec la Deutsche Bahn.

Malgré ce contexte, le choix de la CUB s'est fait pour une délégation de service public « mobilité » unique couvrant à compter du 1er janvier 2015 les différents modes : tram, bus, mobibus, V-Cub, BatCub, autopartage, en écartant l'allotissement, pourtant pratiqué par de nombreuses autorités organisatrices de transport en Europe.

3.2 Le financement du service des transports

L'analyse du financement des transports urbains de l'agglomération nécessite de prendre en compte non seulement le budget annexe des transports de la communauté urbaine, mais aussi le compte de la délégation, qui ne recouvrent pas le même champ et donc se complètent. En effet la CUB prend à sa charge dans son propre budget l'essentiel des

investissements nécessaires à la constitution du réseau de transports urbains et verse une contribution forfaitaire à son délégataire, qui lui reverse les recettes d'exploitation et assume les charges d'exploitation.

3.2.1 Les comptes de la délégation

La prise en compte d'événements intervenus entre le 28 novembre 2008, date à laquelle la SA KEOLIS Bordeaux a été choisie par le conseil communautaire et le 1^{er} mai 2009, date d'entrée en vigueur de la délégation de service public, a conduit les cocontractants à conclure le 24 juillet 2012 un premier protocole transactionnel tenant compte, moyennant le versement d'une indemnité de 9,9 millions d'euros au délégataire, du coût des décisions du précédent exploitant pour la gestion des exercices 2009, 2010 et, pour partie, 2011. Un second protocole transactionnel a été autorisé par le conseil communautaire le 27 septembre 2013, moyennant cette fois le versement au délégataire d'une indemnité transactionnelle de 14,89 millions d'euros, afin de compenser en 2011 et 2012 le coût des décisions du précédent exploitant et de mettre en application la clause de rendez-vous instituée par l'article 28 du contrat de délégation de service public.

La chambre ayant examiné dans le courant de l'année 2013 les comptes arrêtés par le délégataire pour les exercices 2009 à 2012, seul l'impact du premier protocole transactionnel a pu être mesuré. La chambre a en effet examiné l'exploitation du service public des transports urbains à partir des comptes de résultat et des bilans du délégataire qui constituent le socle de son analyse.

Aux termes de l'article 17-1-3 de la convention de délégation de service public, le compte d'exploitation du délégataire retrace l'ensemble des recettes et des dépenses de l'exploitation déléguée, hormis les recettes tarifaires et annexes perçues pour le compte de la communauté urbaine de Bordeaux et reversées à celle-ci. Dans ces conditions, le chiffre d'affaires du délégataire prend exclusivement son origine dans la contribution forfaitaire versée par le délégant. Le délégataire a ainsi inscrit dans son compte de résultat un chiffre d'affaires brut d'un montant de 168 millions d'euros en 2011, le chiffre d'affaires net étant ramené à 152 millions d'euros après prise en compte des fonds revenant aux sous-traitants. Le chiffre d'affaires brut du délégataire a été porté en 2012 à 173 millions d'euros.

Après déduction des achats, ce chiffre d'affaires permet de dégager une valeur ajoutée de 102 millions d'euros en 2010, de 112 millions d'euros en 2011 et de 114 millions enfin en 2012. Toutefois, elle est presque entièrement absorbée par les charges de personnel.

Au 31 décembre 2011, l'exploitant employait 2 204 agents à contrats à durée indéterminée, déduction faite des 61 contrats suspendus pour invalidité, longue maladie ou congés sans solde. Dans son rapport annuel pour l'exercice 2010, première année complète d'exploitation, le délégataire explique la forte augmentation des effectifs d'une part par des recrutements de conducteurs pour faire face aux besoins du nouveau réseau et d'autre part par l'intégration de salariés d'entreprises dont l'activité a été reprise. Toutefois, les effectifs ont décru de 2,5% en 2011 alors que les recettes commerciales ont de leur côté progressé de 10,2%⁶⁹. Les charges de personnel ont été stabilisées en 2012 pour finalement s'établir à 74,5 millions d'euros, alors que pendant cette période les charges de personnel extérieur ont de leur côté pu être ramenées de 3,6 à 3,4 millions d'euros.

Dans le protocole transactionnel conclu le 24 juillet 2012, le délégant a accepté de réviser à la hausse, pour les exercices 2009, 2010 et 2011, la contribution forfaitaire versée au délégataire afin de l'aligner sur les salaires réels, en effet supérieurs, avec les primes, aux indications figurant sur ce point dans le cahier des charges établi dans le cadre de la procédure d'attribution de la délégation de service public. La chambre observe toutefois que la

⁶⁹ Source : UTP, les chiffres clés du transport public urbain 2011.

réévaluation de la contribution forfaitaire à hauteur de 1,2 millions d'euros pour l'exercice 2011, augmentée de 855 786 euros que le délégant a par ailleurs accepté de verser pour couvrir les surcoûts entraînés par les recrutements intervenus quatre mois avant l'entrée en vigueur du contrat, n'a pas suffi, bien que prise en compte de manière anticipée dans le chiffre d'affaires, à combler le déficit d'exploitation de l'exercice 2011. Pour les exercices 2012, 2013 et 2014, les parties ont convenu d'ajuster la contribution forfaitaire du délégant par voie d'avenant, de couvrir par ce moyen le niveau réel des salaires et, avec lui, le surcoût engendré par les recrutements effectués en fin de contrat par le précédent exploitant.

En regard de l'évolution des effectifs, la chambre constate que selon les données recueillies par l'Union des Transports Publics et Ferroviaires (UTP) pour l'exercice 2010, c'est-à-dire à l'issue de l'accroissement des effectifs précédemment observé, le nombre de kilomètres par salarié s'établissait à 12 388 pour le réseau de transport urbain de voyageurs de l'agglomération Bordelaise, ce qui le situait alors au 13^{ème} rang, dans l'ordre décroissant d'importance, des 22 réseaux desservant plus de 250 000 habitants, dont la moyenne s'établissait à 12 408 kilomètres par salarié⁷⁰. Avec 18 635 kilomètres par personnel roulant, le réseau Bordelais de transports en commun se situe encore en 2011, en dépit des progrès réalisés, à la 14^{ème} place des 21 réseaux desservant plus de 250 000 habitants dont la moyenne s'établissait à 20 106 kilomètres par salarié⁷¹.

Compte tenu de ces charges de personnel, et après prise en compte des impôts et taxes, le compte de la délégation dégage un déficit brut d'exploitation qui, malgré les progrès réalisés, grève durablement le compte de résultat, avec un découvert de 8,06 millions d'euros en 2010, 2,95 millions d'euros en 2011 et 1,07 million d'euros encore en 2012.

Après la prise en charge des dotations aux provisions et aux amortissements des immobilisations, le résultat d'exploitation est déficitaire de 7,93 millions d'euros en 2010, de 3,16 millions d'euros en 2011 et de 1,4 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2012. La chambre relève cependant que les indemnités de départ à la retraite, soit 8,3 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2011 correspondant à 5,2% des charges d'exploitation, n'ont pas donné lieu à la constitution de provisions bien que l'article L. 123-13 du code de commerce en ouvre la possibilité. Aucune provision n'a, non plus, été constituée en 2012.

En tout état de cause, sous l'impact du déficit d'exploitation, le résultat net comptable de la société KEOLIS Bordeaux accuse un déficit de 7,95 millions d'euros en 2010. L'exercice 2011 a été clôturé sur un résultat net comptable excédentaire de 23 000 euros grâce à une subvention de 3,2 millions d'euros accordée par la société mère du délégataire dans l'attente d'un retour à meilleure fortune. Mais sans cette subvention d'équilibre, le résultat net comptable de l'exercice 2012 est à nouveau déficitaire même si ce déficit, de 1,48 millions d'euros, est très inférieur à celui de l'exercice 2010.

La chambre constate par ailleurs que le compte de résultat des exercices 2010 et 2011 a pourtant été soutenu par l'inscription anticipée de recettes dans le chiffre d'affaires. Le commissaire aux comptes du délégataire indique en effet que « *le chiffre d'affaires 2011 de Keolis Bordeaux intègre un montant de 9,5 millions d'euros qui suppose l'issue positive que Keolis Bordeaux anticipe sur les négociations en cours avec la CUB* », sachant que ces 9,5 millions d'euros s'ajoutent « *aux 5,2 millions d'euros qui avaient été comptabilisés dans les chiffres d'affaires 2009 et 2010, soit un total cumulé de 14,7 millions d'euros* »⁷². Un premier protocole transactionnel a finalement été conclu le 24 juillet 2012 entre le délégant et le délégataire. Aux termes de l'article 9 de ce protocole, la communauté urbaine de Bordeaux prend à sa charge une indemnité transactionnelle totale de 9 982 018 euros hors taxes.

Les recettes tarifaires et annexes perçues pour le compte de la communauté urbaine de Bordeaux lui sont reversées, alors que le délégant verse à son délégataire la contribution forfaitaire précitée. Cette contribution du délégant s'avère sensiblement supérieure aux

⁷⁰ Source : UTP 2011, chiffres clés 2010.

⁷¹ Source : UTP 2012, chiffres clés 2011.

⁷² Source : rapport public du commissaire aux comptes de SA Keolis Bordeaux pour l'exercice 2011.

recettes d'exploitation qui lui sont versées par le délégataire. Selon les comptes de résultat de ce dernier, les recettes ainsi versées s'établissent à 52,3 millions d'euros en 2011 (au compte 7061 « transports de voyageurs »), pour un chiffre d'affaires brut d'un montant de 168 millions d'euros ; il en est de même pour l'exercice 2012, avec des recettes reversées de 56 millions d'euros pour un chiffre d'affaires brut de 173 millions d'euros.

Les recettes commerciales ne couvrent ainsi que 32% du chiffre d'affaires brut du délégataire, de sorte que l'économie générale du service de transport urbain de voyageurs, intrinsèquement déficitaire, est finalement équilibrée par l'impôt.

Le taux de couverture des dépenses par les recettes résulte quant à lui, selon les calculs effectués à l'échelon national par l'Union des Transports Publics et Ferroviaires (UTP), du rapport des recettes commerciales aux dépenses de fonctionnement.

Le taux de couverture calculé par le délégataire du réseau de l'agglomération Bordelaise est cependant inférieur au taux calculé par le délégant qui ajoute en effet les recettes publicitaires aux recettes tarifaires. Pour son analyse, la chambre a pris en considération les calculs du délégataire dans la mesure où ils s'avèrent plus proches des agrégats retenus par l'UTP, qui pourront servir de références à titre comparatif.

Il ressort ainsi de la comparaison des données de l'exercice 2010 que si le taux de couverture des dépenses par les recettes est de 28,6% pour le réseau de transport urbain de voyageurs de l'agglomération Bordelaise, il est de 39,5% en moyenne dans les réseaux desservant plus de 250 000 habitants⁷³. L'écart le plus élevé par rapport aux moyennes enregistrées dans ces réseaux concerne les recettes commerciales qui s'élèvent dans l'agglomération Bordelaise à 1,70 euros par kilomètre contre 2,33 euros selon l'UTP dans le panel de comparaison. Un écart de moindre importance apparaît entre les dépenses par kilomètre qui atteignent 5,94 euros dans le réseau de l'agglomération Bordelaise contre 5,89 euros dans le panel de comparaison.

La chambre observe toutefois que sur la base des calculs du délégataire, l'ensemble des ratios du réseau de l'agglomération Bordelaise s'améliore en 2011 avec un taux de couverture qui passe ainsi de 28,6% à 31,1% sous le double impact de recettes commerciales progressant de 1,70 à 1,80 euros par kilomètre et de dépenses de fonctionnement qui sont de leur côté ramenées de 5,94 euros à 5,79 euros par kilomètre. Si, selon les calculs du délégataire, les dépenses par kilomètre sont ainsi passées en 2011 à Bordeaux en deçà des dépenses de 6,02 euros par kilomètre enregistrés en moyenne à l'échelon national dans les réseaux desservant plus de 250 000 habitants, le taux moyen de couverture de ces réseaux, qui atteint 37,8% selon l'UTP, reste cependant supérieur⁷⁴.

Sur la seule base des calculs effectués par l'UTP, le taux de couverture des dépenses par les recettes de 28,7% en 2011 situe le réseau de transports en commun de l'agglomération Bordelaise au 19^{ème} rang des 24 réseaux desservant plus de 250 000 habitants⁷⁵. Même la prise en compte du taux de couverture de 31,1% calculé par le délégataire, pour remonter le réseau Bordelais à la 15^{ème} place, n'en révèle pas moins l'existence de véritables marges de progression. L'exploitant a toutefois fait valoir que la comparaison avec les autres réseaux devait tenir compte de la plus grande étendue des lignes de transport en commun de la communauté urbaine de Bordeaux, ce qui est corroboré par la deuxième place occupée par le réseau de tramway Bordelais pour la longueur de ses lignes au regard des neuf réseaux desservant en France plus de 450 000 habitants.

Dans son rapport d'activité pour l'exercice 2011, la communauté urbaine de Bordeaux indique que le ratio des recettes par kilomètre se maintient en deçà de l'objectif contractuel, ce qui montre que les marges de progression concernent précisément les recettes. Mais la longueur des lignes du réseau Bordelais constitue une contrainte dans la mesure où selon

⁷³ Source : UTP 2011, chiffres clés 2010

⁷⁴ Source : UTP 2012, chiffres clés 2011

⁷⁵ Source : UTP 2012, chiffres clés 2011

l'UTP, « l'extension des périmètres de transport urbain se traduit par une rentabilité du kilomètre parcouru de moins en moins forte, puisque ce dernier est naturellement réalisé dans des zones de moins en moins denses avec, du fait de cette faible densité, un usage de la voiture particulière beaucoup plus ancré dans les pratiques de mobilité ». L'UTP ajoute que « desservir les territoires de plus en plus éloignés des centres amène donc deux effets, dont l'un est multiplicateur de l'autre : il y existe moins de clientèle potentielle et celle-ci est moins susceptible d'être attirée par les transports publics que les populations vivant dans les zones plus denses où leur attractivité est évidente pour fuir la congestion et bénéficier de fréquences régulières »⁷⁶.

S'il revient au délégant de financer les principaux investissements que constituent les infrastructures et les matériels roulants, l'article 9-4 de la convention de délégation de service public met néanmoins à la charge du délégataire le renouvellement des poteaux d'arrêt, l'aménagement de locaux administratifs, les équipements des dépôts, l'acquisition de véhicules de service, l'acquisition d'autobus à gabarit réduit (avenant n°3), le renouvellement des matériels de bureautique avec les logiciels correspondants, le renouvellement des mobiliers de bureau, l'acquisition des vélos de location de même, en dernier lieu, que l'acquisition de trois navettes fluviales (avenant n°3 également).

Les investissements du délégataire ont pour l'essentiel été supportés en 2010, premier exercice entier d'exploitation, avec 9 millions d'euros de dépenses contre 3 millions d'euros en 2009 et 1,7 millions d'euros en 2011. Les immobilisations brutes s'accroissent en dernier lieu de 2,2 millions d'euros en 2012.

Au regard des emplois durables, les capitaux permanents se sont cependant révélés insuffisants dès 2009, premier exercice d'exploitation pourtant limité à huit mois. A la clôture de ce premier exercice, les capitaux permanents s'élevaient en effet à 1,7 millions d'euros pour des immobilisations nettes d'une valeur de 3 millions d'euros. L'exercice 2009 s'est heurté lors de l'arrêté des comptes à l'insuffisance du capital social, limité à 300 000 euros, et à un premier résultat déficitaire de 3,9 millions d'euros.

Les capitaux permanents ont ensuite disparu dès l'exercice 2010 sous l'impact d'un report à nouveau déficitaire de 3,9 millions d'euros et d'un nouveau déficit de 7,9 millions d'euros. L'absence de capitaux permanents se prolonge jusqu'au terme de l'exercice 2011 qui supporte en effet un report à nouveau déficitaire de 11,8 millions d'euros.

En l'absence de financements longs, le capital social a été porté à 18 050 070 euros en 2012⁷⁷, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires ayant autorisé la création de 1 775 807 actions nouvelles de 10 euros chacune. Cette recapitalisation apparaît relativement proportionnée à l'insuffisance de fonds de roulement⁷⁸ qui peut en effet être évaluée à 21 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2011. Cependant, le report à nouveau déficitaire de 11,9 millions d'euros et le résultat net déficitaire de 1,5 millions d'euros pèsent sur la reconstitution des capitaux permanents qui se limitent ainsi à 5,9 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2012, ce qui prive encore la société de financements longs.

L'article 9-12 de la convention de délégation de service public stipule que les éléments existants au 30 avril 2009 sont remis gratuitement au délégataire à titre de prêt de consommation⁷⁹. Au 31 décembre 2010, les stocks figuraient au bilan du délégataire pour un montant net de 5,8 millions d'euros assortis d'une dette à long terme d'un montant de 1,6 millions d'euros. La valeur des stocks a diminué au bilan arrêté par le délégataire le

⁷⁶ Source : UTP 2012, Chiffres clés 2011

⁷⁷ BODACC n°175 B du 11 septembre 2012

⁷⁸ Différence arithmétique entre les capitaux permanents et les immobilisations nettes (ou entre les capitaux permanents augmentés de l'amortissement des immobilisations et les immobilisations brutes).

⁷⁹ L'article 1892 du code civil, cité par ces dispositions contractuelles, dispose que « le prêt de consommation est un contrat par lequel l'une des parties livre à l'autre une certaine quantité de choses qui se consomment par l'usage, à la charge par cette dernière de lui en rendre autant de même espèce et qualité ».

31 décembre 2011, à la suite d'un changement de comptabilisation de certaines pièces mises à la disposition du délégataire et dorénavant considérées comme des investissements à la charge de la collectivité, cette requalification des pièces de rechange initialement stockées étant intervenue à l'issue d'une opération de récolement conduite par la CUB. Parallèlement, la dette connexe envers le délégant a été contrepassée et les capitaux empruntés ont ainsi été ramenés à zéro. Ce jeu d'écritures s'est donc révélé neutre pour le compte de résultat.

La chambre observe qu'aux termes de l'article 321-14-3 du plan comptable général (dans sa version applicable au 3 novembre 2005), « *les pièces de rechange et le matériel d'entretien sont habituellement inscrits en stocks et comptabilisés dans le résultat lors de leur consommation* » sachant cependant que « *les pièces de rechange principales et le stock de pièces de sécurité constituent des immobilisations corporelles si l'entité compte les utiliser sur plus d'une période* ».

Sur le plan financier, ce déstockage a été un facteur non négligeable de réduction du besoin en fonds de roulement, qui s'avère d'ailleurs inexistant le 31 décembre 2011 en raison de la présence dans le bilan de dettes à court d'un montant finalement supérieur à celui de l'ensemble des créances à recouvrer.

La chambre constate en effet qu'au 31 décembre 2011 face à un déficit de couverture de 21 millions des emplois durables par les capitaux permanents, les dettes à court terme excédaient de près de 27 millions les créances à recouvrer. Il en résultait qu'à la clôture de l'exercice 2011, l'activité du délégataire était exclusivement financée par le cycle court d'exploitation, c'est-à-dire par les dettes à court terme en instance de règlement. Cet équilibre précaire du bilan pouvait déjà être observé au 31 décembre 2010 mais le phénomène s'est accentué à la clôture de l'exercice 2011.

Les dettes à court terme qui contribuaient ainsi jusqu'en 2011 au financement de l'activité étaient constituées d'éléments ponctuels tels, par exemple, qu'une facture non parvenue relative à l'acquisition d'un logiciel ou, encore, des bordereaux de cotisations sociales à verser. En revanche, deux éléments donnaient corps dans la durée à ce financement par le cycle d'exploitation. Il s'agit tout d'abord d'une somme de 4,6 millions d'euros représentant le reversement de régularisation d'une partie de la contribution forfaitaire du délégant pour l'exercice 2010, cette dette ayant finalement été apurée en 2012. Mais il s'agit surtout, au titre des dettes sociales, de la monétisation des jours de congés non pris par les salariés. Cette monétisation représente en effet une dette croissante de 4,7 millions d'euros en 2009, 6,6 millions d'euros en 2010 et 7 millions d'euros en 2011. La chambre relève que l'augmentation des effectifs en 2010, qui correspond à 113 équivalents-temps-plein supplémentaires, n'a donc pas permis d'enrayer la progression des jours de congés dus aux salariés en fin d'exercice (32 169 jours dus au 31 décembre 2009, 44 923 jours à la clôture de l'exercice 2010 et 46 134 le 31 décembre 2011, soit respectivement 15,56, 20,61 et 21,08 jours par salarié). Les données de l'exercice 2012 mettent toutefois en évidence un infléchissement de tendance avec 39 628 jours de congés dus ce qui, pour un effectif de 2 273 équivalents-temps plein tous salariés confondus⁸⁰, représente au 31 décembre 2012 un nombre moyen de 17,4 jours de congés par salarié⁸¹.

Dans le cadre du protocole transactionnel conclu le 24 juillet 2012, le délégant et le délégataire ont ensemble estimé que le stock de jours de repos non pris par les salariés était de longue date anormalement élevé et que cette situation impliquait le recrutement de 30 agents supplémentaires afin que l'utilisation de ces jours de repos n'altère pas les prestations de service. Les deux parties ont en conséquence convenu que la communauté urbaine de Bordeaux verserait à la SA Kéolis Bordeaux une somme de 436 666 euros couvrant à la fois le stock jugé anormal de jours de repos à prendre et le coût de la formation des 30 agents à recruter (article 4 du protocole).

⁸⁰ Contre 2.189 ETP en 2011 selon les calculs du délégataire.

⁸¹ Source : SA Kéolis Bordeaux)

Il reste qu'à la clôture de l'exercice 2012, en l'absence de fonds de roulement, l'excédent de dettes à court terme par rapport aux créances à court terme perpétue le financement de l'activité par le cycle court d'exploitation.

3.2.2 Le budget annexe transports

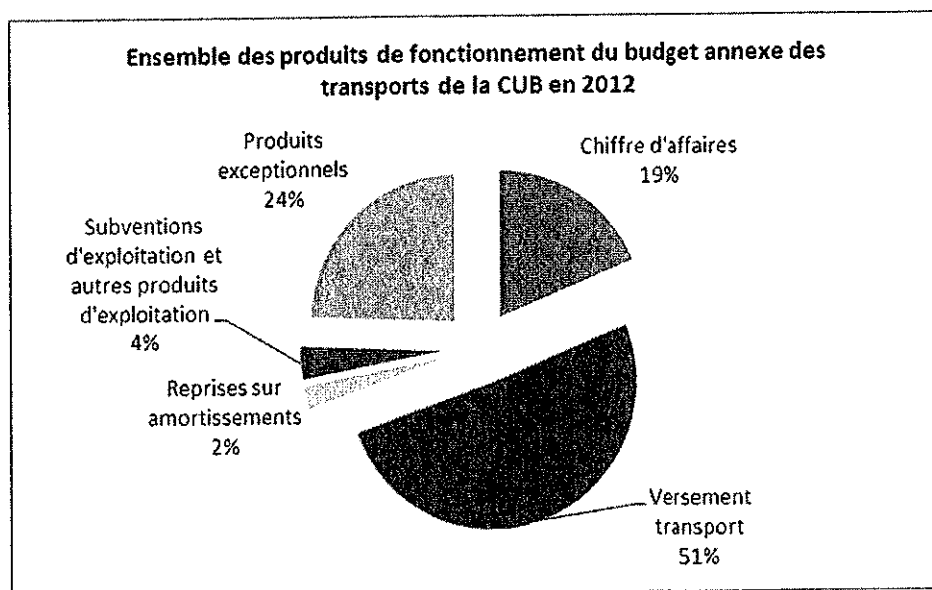
Le budget annexe de la CUB dédié aux transports urbains de voyageurs supporte des charges d'exploitation correspondant, pour l'essentiel, à la contribution forfaitaire versée au délégataire, et aux charges d'investissement.

Le financement repose principalement sur l'impôt via le versement transport, mais également indirectement par une contribution versée par le budget principal. Les recettes commerciales reversées par le délégataire ne couvrent en effet qu'une part minime des charges. Le solde repose notamment sur les subventions d'exploitation.

Le versement transport représentait 53% des produits de fonctionnement du budget annexe en 2010, 55% en 2011 et 51 % en 2012. Le taux plafond de versement transport fixé alors par la loi d'orientation n°92-125 du 6 octobre 1992 à 1,80% pour les communautés urbaines avait été atteint depuis le 1^{er} janvier 2006. Alors que les bases étaient relativement dynamiques (en augmentation de 3,71% en 2007, de 3,94% en 2008 et de 2,04% en 2009), son taux a été porté à 2% au 1^{er} janvier 2011, soit au plafond légal. L'augmentation de 11% de son taux, complétée par l'accroissement de ses bases, a conduit à une augmentation de près de 15% de son produit en 2011.

Le chiffre d'affaires, pour l'essentiel constitué par les recettes versées par l'exploitant, ne fournit, de façon constante de 2010 à 2012, que 19% de l'ensemble des produits inscrits au compte de résultat du budget annexe des transports. Dans le premier cahier, il était observé que les recettes versées par le délégataire, constitutives de la production vendue dans le compte de résultat du délégant représentaient en 2012 32% de la valeur de la contribution versée par le délégant au délégataire contre 30% en 2010.

Conformément aux possibilités offertes par les articles 7 III et 15 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982, le budget principal subventionne chaque année le budget annexe des transports afin de contribuer à l'exploitation du service et au financement des investissements. Les subventions exceptionnelles reçues par le budget annexe des transports représentent ainsi 25% de ses recettes de fonctionnement en 2010 et 24% encore en 2012 sachant qu'en valeur absolue, ces subventions se signalent aussi par leur stabilité.



La structure du financement du budget transports de la CUB est proche de celle constatée à l'échelon national sur l'exercice 2011 par le Groupement des autorités responsables de transport qui observe que « dans un système de financement des transports publics structurellement déficitaire, les entreprises et administrations de plus de 9 salariés (via le versement-transport) contribuent à près de 50% au coût global du service, les collectivités locales en couvrent 30% tandis que les recettes tarifaires n'y participent qu'à hauteur de 20% »⁸².

Alors que le résultat courant du budget annexe⁸³ est chaque année déficitaire depuis 2010, même si c'est depuis 2011 à un moindre niveau du fait de l'accroissement du produit du versement transport, la subvention du budget principal, imputée comme produit exceptionnel mais constante, permet de soutenir le compte de résultat. Le résultat net comptable est ainsi régulièrement excédentaire, son accroissement bénéficiant de l'atténuation des déficits courants observée depuis 2011. Il passe ainsi de 16,9 millions d'euros en 2010 à 31,7 millions d'euros en 2011 et 33,3 millions d'euros en 2012.

budget annexe des transports (en milliers d'euros)			
	2010	2011	2012
RESULTAT D'EXPLOITATION	-34 091	-18 749	-18 389
RESULTAT FINANCIER	-5 615	-5 262	-5 086
RESULTAT COURANT	-39 706	-24 011	-23 475
RESULTAT EXCEPTIONNEL	56 569	55 730	56 842
RESULTAT NET	16 863	31 719	33 367

Les résultats nets comptables excédentaires ont permis la constitution de réserves qui, à la clôture de l'exercice 2012, représentent 63% des capitaux permanents dont dispose le budget annexe des transports.

A ces réserves s'ajoutent les subventions d'investissement, pour l'essentiel en provenance de l'Etat et de la communauté urbaine de Bordeaux. Avant reversement des subventions d'investissement au compte de résultat, les subventions brutes cumulées se répartissent en effet en 2012 à hauteur de 143 millions d'euros en provenance de l'Etat et à hauteur de 99 millions d'euros en provenance de la communauté urbaine, ces apports représentant respectivement 57% et 40% des subventions d'investissement brutes inscrites au bilan arrêté le 31 décembre 2012.

La part des emprunts dans les capitaux permanents décroît en outre au cours des trois derniers exercices dans la mesure où elle était de 19% à la clôture de l'exercice 2010 et de 16% deux années plus tard, ce qui témoigne d'une relative indépendance financière du budget annexe des transports.

Capitaux permanents du budget annexe des transports (en milliers d'euros)			
	2010	2011	2012
Réserves	691 856	709 889	741 558
subventions d'investissement	197 105	203 343	194 139
autres capitaux propres (dont provisions)	28 737	48 379	48 776
emprunts auprès des établissements de crédit	208 819	198 338	187 505
TOTAL CAPITAUX PERMANENTS	1 126 517	1 159 949	1 171 978

⁸² GART « Une décennie de tarification dans les réseaux de transport urbain », édition du 6 juin 2012

⁸³ Résultat d'exploitation + résultat financier.

Au regard de ces financements longs, les emplois durables bruts⁸⁴ se décomposent pour l'essentiel au 31 décembre 2012 en constructions, pour 636,5 millions d'euros (contre 426 millions d'euros en 2009, ce qui démontre l'effort accompli entre ces deux dates), des installations, matériels et outillages techniques pour 411 millions d'euros et des immobilisations en cours qui atteignent quant à elles 264 millions d'euros (dont 144 millions d'installations, matériel et outillage technique).

Au 31 décembre 2012, la valeur nette comptable de l'ensemble de l'actif immobilisé représente encore près de 70% de sa valeur brute⁸⁵. Cette relativement faible dépréciation de l'actif immobilisé s'explique par le poids des constructions dont la valeur nette comptable équivaut à la clôture de l'exercice 2012 à près de 72% de la valeur brute. Au 31 décembre 2012, la dépréciation des installations, du matériel et de l'outillage techniques est néanmoins plus sensible dans la mesure où la valeur nette de ces actifs correspond à 43% de leur valeur brute. Le poids des installations techniques dans les immobilisations en cours à la clôture de l'exercice 2012 laisse augurer une augmentation prochaine des dotations aux amortissements et, ainsi, des charges de gestion courante supportées par la section d'exploitation.

Cet actif immobilisé du budget annexe des transports est soutenu par des financements longs d'une consistance suffisante puisque le fonds de roulement⁸⁶ s'élève à 121 millions d'euros, tandis que le besoin en fonds de roulement⁸⁷ s'avère limité.

3.2.3 La question de la tarification et les recettes commerciales annexes

Conformément aux dispositions de l'article L. 1221-5 du code des transports aux termes desquelles l'autorité organisatrice des transports fixe les tarifs, l'article 12 du contrat de délégation de service stipule que « chaque année le délégataire propose au plus tard le 1er mars les modifications tarifaires qui lui paraissent souhaitables pour l'année en cours ». La chambre a pu constater que les modifications tarifaires interviennent effectivement chaque année au 1er juillet, sur proposition du délégataire et après décision de l'assemblée délibérante du délégant.

Les annuaires de la tarification du transport public urbain publiés conjointement par le Groupement des Autorités Responsables de Transports et par l'Union des Transports Publics et Ferroviaires permettent d'établir quelques comparaisons entre les tarifs applicables sur le territoire de la CUB et les tarifs moyens pratiqués par les réseaux de transports urbains desservant plus de 250 000 habitants. Les comparaisons effectuées par la chambre portent sur les titres occasionnels (tickarte 1 voyage et ticket 1 journée) et les abonnements tout public (abonnements hebdomadaire, mensuel et annuel).

En 2009 comme en 2011, les tarifs concernant les titres occasionnels sont légèrement plus élevés sur le territoire de la CUB, alors que ceux des abonnements tout public sont assez nettement inférieurs. Le « surcoût » est estimé à 6 centimes d'euros en 2009 à la communauté urbaine de Bordeaux pour l'utilisateur du tickarte 1 voyage et à 35 centimes d'euros pour le ticket 1 journée, cet écart étant, pour ce dernier titre de transport, ramené à 20 centimes d'euros en 2011. En revanche, l'avantage dont bénéficie l'usager tout public de la CUB est en 2009 de 1,35 euros pour l'abonnement hebdomadaire, de 10 centimes d'euros pour l'abonnement mensuel et de 1,01 euro pour l'abonnement annuel. En 2011, ces avantages sont respectivement portés à 1,86 euro, 0,68 euro et 6,22 euros.

A partir de ces quelques éléments de comparaison, la chambre observe que la tarification pratiquée par la communauté urbaine de Bordeaux est, sur la durée, plutôt

⁸⁴ Emplois durables avant comptabilisation des dotations aux amortissements des immobilisations.

⁸⁵ Ou valeur historique d'achat.

⁸⁶ Différence arithmétique entre la valeur des financements longs et la valeur de l'actif immobilisé net.

⁸⁷ Différence arithmétique entre les créances de l'actif circulant et les dettes à court terme.

favorable aux usagers titulaires d'abonnements tout public, en particulier d'abonnements annuels.

En neutralisant pour les besoins de l'analyse la modification du taux de la TVA⁸⁸, le tarif du tickarte 1 voyage est resté constant de 2010 à 2012, tandis que le ticket 1 journée augmentait de 2,44%, ce qui a permis de contenir à quelques centimes l'écart défavorable à l'usager de la CUB en 2011. L'exploitant a estimé que le prix des tickets unitaires se situait aujourd'hui dans la moyenne, ce qu'il analyse de façon positive en considérant que, face aux difficultés économiques, l'usager a tendance à préférer le paiement des titres de transport à l'unité.

Pour ce qui concerne les abonnements tout public, la progression du tarif de l'abonnement annuel se limite à 3,17 % de 2010 à 2012, dont 1,59 % en 2011, ce qui explique ici que l'écart avantageux pour l'usager Bordelais par rapport à la tarification moyenne des réseaux desservant plus de 250 000 habitants se soit accentué pendant cette année 2011. En ce qui concerne l'abonnement hebdomadaire tout public, également favorable à l'usager de la CUB, l'augmentation tarifaire se révèle plus nette de 2010 à 2012 avec un taux de 4,72% dont 2,78% pour l'année 2011, alors qu'une progression relativement forte de 4,95% avait déjà été enregistrée de 2009 à 2010.

L'exploitant a souligné que l'écart entre le prix de l'abonnement et le prix du ticket unitaire restait favorable aux abonnés. Il a précisé qu'au tarif de 16 euros par mois, le prix de l'abonnement « jeune public »⁸⁹ était modique et que son augmentation était ainsi théoriquement envisageable. Si la mise en place d'une tarification différenciée en fonction de l'heure d'utilisation des transports en commun ne lui a pas semblé irréalisable, l'exploitant a toutefois estimé qu'une telle réforme impliquait la mise en place d'un système de billettique complexe et la mise au point d'un mécanisme de post-paiement. Sur ce dernier point, la chambre observe que le procédé du post paiement a, par exemple, été installé à Angers au moyen d'une carte à valider à chaque voyage, le prix total des voyages finalement effectués étant prélevé au cours du mois suivant pour un coût maximum de 41,80 euros par mois. Cette formule de paiement est cependant destinée « aux personnes qui prennent les transports en commun ponctuellement mais qui ne souhaitent pas s'engager sur un abonnement »⁹⁰.

Les rapports annuels d'activité du délégataire pour les exercices 2010 et 2011 révèlent une relative stabilité de la ventilation des recettes procurées par les différents titres de transport.

Leur examen fait apparaître que, hors tarifs scolaires, 65% des recettes ont été procurées pendant ces deux exercices par le Tickarte 1 voyage, par le Tickarte plein tarif 10 voyages et par le Pass jeune annuel, qui ont respectivement procuré en 2011 14,60%, 22,74% et 27,71% de l'ensemble des recettes, et à nouveau à eux trois seuls 64% des recettes tarifaires en 2012. Les titres occasionnels ainsi que les formules destinées aux jeunes usagers revêtent ainsi pour l'exploitant un intérêt stratégique spécifique. En rapportant plus du tiers des recettes tarifaires, les titres occasionnels vendus par le réseau Bordelais de transport urbain de voyageurs ont en effet un impact financier similaire à celui qui a été observé à l'échelon national. Cela a pu conduire à considérer qu'il est nécessaire d'attirer les non-abonnés qui représentent les clients les plus nombreux et constituent dès lors une variable importante pour l'amélioration des taux de fréquentation⁹¹.

Les avantages financiers et économiques associés aux titres occasionnels ne doivent toutefois pas conduire à négliger l'existence d'autres enjeux. Un effort en faveur des abonnés permet en effet de fidéliser la clientèle des transports en commun. Il a ainsi été constaté dans le cadre d'une étude réalisée à l'échelon national qu'une partie des abonnés « considèrent que

⁸⁸ Le taux de TVA étant passé à 7% le 1^{er} janvier 2012, l'analyse de l'évolution des tarifs sur la base d'une TVA au taux de 5,5 permet d'homogénéiser la période observée (2010-2012).

⁸⁹ Dont bénéficient les moins de 28 ans.

⁹⁰ Source : réseau bus-tram IRIGO, Angers-Loire-Métropole

⁹¹ En ce sens, groupe Kéolis, enquêtes annuelles de la série Kéoscopie)

leur abonnement les a incités à utiliser plus fréquemment le réseau de transport en commun du fait d'un report modal plus important de la marche à pied mais aussi de la voiture, surtout pour les motifs de déplacement personnels et pendant des périodes de l'année durant lesquelles ils n'avaient l'habitude d'utiliser les transports en commun, l'été par exemple »⁹².

Le montant de recettes procuré à la communauté urbaine de Bordeaux par le Pass jeune annuel conforte par ailleurs les études selon lesquelles les jeunes de moins de 25 ans sont, d'une manière générale, nettement moins motorisés que trente ans auparavant ; cela peut constituer un avantage durable pour les transports en commun⁹³ si l'on parvient à fidéliser cette clientèle. Il a en effet pu être observé à l'échelon national que 24% des étudiants ne sont pas titulaires du permis de conduire et 44% ne possèdent pas d'automobile⁹⁴.

La diversification des titres de transport permet enfin d'adapter l'offre à des besoins parfois spécifiques. La variété des titres de transport mis à la disposition de l'usager Bordelais s'avère importante dans la mesure où, sur 23 formules différentes recensées au vu de la décision tarifaire du conseil communautaire en date du 16 décembre 2011, 11 ont été créées depuis 2009. Il convient de relever en particulier la mise en place depuis 2009 de « pass » spécifiques comme le Pass soirée et le Pass fiesta ainsi que l'entrée en vigueur d'abonnements destinés aux seniors (abonnement hebdomadaire, mensuel ou annuel).

Mais en dépit de cette diversification de l'offre, le délégataire du service demeure en deçà de ses engagements contractuels en matière de recettes tarifaires. Pour ce qui concerne précisément le réseau de tramway et de bus de la communauté urbaine (tbc), les recettes tarifaires obtenues en 2010 représentaient ainsi 91% de l'engagement contractuel ajusté. Les recettes obtenues en 2011 ne représentent plus cependant que 86% d'un engagement fixé à 56 millions d'euros, contre 47,8 millions d'euros en 2010, nonobstant la prise en compte de facteurs d'ajustement à la baisse⁹⁵. En tenant compte de l'ensemble des engagements contractuels, qui ne sont en réalité dépassés que pour la location de vélos, la pénalité à laquelle le délégataire s'est exposé est ainsi passée de 3 766 312 euros en 2010 à 7 469 698 euros en 2011.

Le délégant considère dans son rapport d'activité pour l'exercice 2011 que si cet exercice a permis au délégataire de consolider le réseau tbc, « ces résultats, bien que satisfaisants, ne sont pas à la hauteur des prétentions contractuelles ». Le délégant précise que « ce décalage entre objectif et réalité est une récurrence depuis le début du contrat et constitue un sujet de discussion entre la collectivité et son délégataire »⁹⁶.

Les recettes tarifaires ont pourtant progressé de 11% de 2010 à 2011 pour le réseau tbc et de 10% pour l'ensemble des moyens (réseau tbc + bus pour personnes à mobilité réduite + vélos de location). Mais cette progression s'avère en partie conjoncturelle dans la mesure où elle suit de façon immédiate la réorganisation du réseau des bus entreprise en 2010. De l'ordre de 7%, la progression des recettes tarifaires est moins forte de 2011 à 2012 pour le réseau tbc comme pour l'ensemble des moyens, mais elle est toutefois sensiblement supérieure à la progression de 1% observée en moyenne en France.

La lutte contre la fraude complète la recherche de l'optimum tarifaire.

Les données collectées conjointement par le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART) et l'Union des Transports Publics Ferroviaires (UTP) indiquent pour l'exercice 2009 que sur le territoire de la communauté urbaine de Bordeaux, 78 385 procès-verbaux ont ainsi été établis pour 1 496 384 usagers contrôlés, ce qui représente un taux de

⁹² Source : ministère de l'Équipement, des transports et du logement, Evaluation client des innovations tarifaires en milieu urbain et validation par les réseaux, rapport 2001.

⁹³ Source : Kéoscopie, analyse du directeur marketing stratégique du groupe Kéolis

⁹⁴ Source : groupe Kéolis, enquêtes de la série Kéoscopie

⁹⁵ 79% de ces facteurs reposent sur la gratuité des titres de transports pour les demandeurs d'emploi.

⁹⁶ Source : Rapport annuel d'activité, exercice 2011, communauté urbaine de Bordeaux, direction des transports et de la mobilité durable

fraude⁹⁷ de 5,24%⁹⁸. L'enquête conjointe du GART et de l'UTP fait état d'un nombre de contrôles plus élevé dans d'autres réseaux⁹⁹. Le nombre de voyageurs contrôlés par le délégataire de la communauté urbaine de Bordeaux s'est cependant accru de manière très significative puisqu'il est passé à 1 840 511 en 2010 et a atteint 3 196 323 en 2011. Le taux de la fraude constatée par les agents verbalisateurs a légèrement diminué, et atteint en 2011 4,49 % contre 5,19% en 2010.

L'écart probable entre la fraude constatée et la fraude réelle justifie la mise en place d'un autre instrument de mesure. Le contrat de délégation de service public prévoit ainsi en son article 7-8 que le taux de fraude est chaque année déterminé par une enquête réalisée par la communauté urbaine de Bordeaux. Plusieurs réseaux de transports collectifs urbains ont de la même manière recours à des enquêteurs non identifiés par les fraudeurs comme des agents du service¹⁰⁰. Pour l'exercice 2011, la communauté urbaine de Bordeaux a interrogé 5 562 personnes en s'intéressant aux 25 lignes de bus et de tram les plus fréquentées.

Les enquêtes diligentées par la CUB distinguent en particulier la non-validation du titre de transport en correspondance qui fausse, en effet, les données statistiques. Le taux de non-validation calculé à l'issue de l'enquête conduite en 2011 s'établit alors à 9,7%¹⁰¹ contre 12,8% en 2010 sachant que la chambre régionale des comptes d'Aquitaine faisait de son côté état dans son rapport d'observations définitives du 22 septembre 2009 d'un taux de non-validation de 13,3% pour l'exercice 2008. L'amélioration du taux de non-validation en 2011 est cependant moins nette en comparaison du taux de 10% calculé pour l'exercice 2007 par la communauté urbaine de Bordeaux¹⁰². Lors du dépôt de son offre en 2008, la SA KEOLIS Bordeaux a émis des réserves sur l'exactitude du taux de non validation de l'exercice 2007 après avoir obtenu à l'issue de sa propre enquête un taux sensiblement plus élevé. La communauté urbaine de Bordeaux a, en tout état de cause, institué au mois de décembre 2012 une amende de 5 euros exigible à l'encontre des abonnés n'ayant pas validé leur titre de transport. Une amende du même type était alors déjà en vigueur à Rennes et à Lyon de même qu'à Paris sur une initiative plus récente de la RATP.

Le taux de fraude déterminé après enquête atteignait 15% en 2009, ce qui constituait une très sensible dégradation de la situation au regard du taux de 10,6% relevé au titre de l'exercice 2008 par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine. L'exploitant a toutefois émis des doutes sur l'exactitude de ce taux calculé par son prédécesseur. Le taux global de fraude a plus récemment été évalué à 14,6% en 2010 et à 11,2% en 2011 par la communauté urbaine ce qui, compte tenu du taux de fraude de 15% relevé en 2009, dessinerait incontestablement une tendance favorable.

La chambre constate que dans le détail, le taux de fraude évalué pour l'exercice 2011 s'établit à 11% pour le tramway, contre 15,3% en 2010 et à 11,7% pour le bus contre 13,4% l'année précédente. Plus facile d'accès, le tramway était jusqu'alors plus exposé aux comportements frauduleux mais les données de l'exercice 2011 paraissent révéler une inversion de tendance, susceptible de réorienter les contrôles. Le délégataire du service admet en effet dans son rapport d'activité de l'exercice 2011 qu'il sera nécessaire d'être attentif au taux de fraude dans les bus qui diminue en effet de manière moins sensible que dans le tramway.

⁹⁷ Le rapport du délégataire pour l'exercice 2011 précise que le taux de fraude constaté par les agents de contrôle est le rapport entre le nombre de procès-verbaux établis et le nombre de clients contrôlés.

⁹⁸ Source : annuaire de la tarification du transport public urbain, tarifs au 1er septembre 2009, Groupement des Autorités Responsables de Transports et Union des Transports Publics et Ferroviaires

⁹⁹ 1 945 158 usagers contrôlés dans un réseau desservant 500.000 habitants, 1 728 159 usagers contrôlés dans un autre réseau desservant 590.000 habitants et même 5 073 195 usagers contrôlés dans un réseau desservant 896 007 habitants

¹⁰⁰ Source : Le marketing des transports collectifs urbains, Jérôme Baray, professeur à l'université de Paris-Est.

¹⁰¹ Compte non tenu de l'intervalle de confiance estimé à 0,7 points.

¹⁰² Source : rapport d'activité de la communauté urbaine de Bordeaux pour l'exercice 2011.

Les taux globaux de fraude de 14,6% en 2010 et de 11,2% en 2011 se situent très nettement au-dessus des taux cibles respectivement fixés par la convention de délégation de service public à 8 et 7%. Les données de l'exercice 2012 révèlent en dernier lieu un taux de fraude de 10,5%, ce qui confirme la réalisation de progrès mais son niveau reste très au-delà de l'objectif contractuel de 7%.

Les progrès enregistrés dans la lutte contre la fraude et la réduction de l'écart entre le taux constaté et le taux cible se traduisent en 2011 pour l'exploitant par une moindre pénalisation financière qui, compte tenu de l'intéressement obtenu, s'élève finalement à 298 903 euros nets. Compte tenu des incertitudes relatives à l'exactitude des taux cibles, le délégant et le délégataire ont convenu d'engager une négociation en vue de la signature d'un éventuel avenant pour les années 2011 à 2014.

L'exploitant a par ailleurs indiqué qu'il est difficile d'estimer la perte de recettes liée à la fraude dans la mesure où il n'est pas possible de déterminer le titre de transport que les fraudeurs auraient acquis s'ils avaient été en situation régulière. Cependant, en rapportant les recettes réelles du réseau tbc pour l'exercice 2011 à la proportion de voyageurs en situation régulière en présence d'un taux de fraude de 11,2%, il est possible d'évaluer la perte de recette à près de 6 millions d'euros hors taxes.

L'exploitant estime pour sa part à 60% la proportion de fraudeurs sanctionnés qui régulariseraient spontanément leur situation, 40% d'entre eux étant donc susceptibles, selon cette analyse, d'abandonner les transports en commun. Dans ces conditions, la perte nette de recette serait de l'ordre de 3,6 millions d'euros (6 millions d'euros x 60%), ce qui correspond néanmoins à près de 7% de la production vendue de 52,3 millions d'euros inscrite en 2011 dans le compte de résultat du budget annexe des transports de la communauté urbaine de Bordeaux.

L'exploitant a mobilisé en 2011 107,8 agents en équivalents-temps-plein (ETP) pour les fonctions de contrôle et de prévention alors que l'article 7-8 de la convention de délégation de service public fixe pour cet exercice les moyens humains de contrôle à 95,5 ETP. Le dispositif prévu par la convention s'appuie en réalité sur un calcul dégressif prévoyant un allègement de la force de contrôle pour un objectif de fraude abaissé à 7% à partir de 2011 et jusqu'en 2013 inclusivement. Pour l'exercice 2012, l'exploitant a légèrement accru ses moyens humains de contrôle en mobilisant 108,5 ETP quand la convention de délégation de service public en prévoyait 92,5. La mobilisation des moyens humains de contrôle s'avère ainsi régulièrement supérieure aux moyens prévus par la convention de sorte qu'une part de ces charges de personnel n'est pas couverte par la contribution forfaitaire du délégant. L'exploitant a expliqué qu'il avait décidé de maintenir les effectifs de contrôle au-dessus des moyens conventionnels sachant que ces effectifs pourront être réduits lorsqu'un taux de fraude jugé raisonnable aura été atteint.

Plusieurs mesures spécifiques de lutte contre la fraude ont été mises en place par le délégataire. Le phénomène de saturation des rames aux heures de pointe et plus particulièrement de la rame courte circulant sur la ligne C a entraîné la mise en place de mesures préventives, comme les contrôles à la montée et à la descente des véhicules. La possibilité pour les agents de contrôle de sanctionner sur le champ le défaut de validation du titre de transport a pu s'appuyer sur l'institution au début de l'année 2011 d'une pénalité de 5 euros, cette sanction financière renforçant le caractère dissuasif des contrôles habituels à l'entrée comme à la sortie des véhicules. Des mesures incitatives sont également venues compléter les instruments de lutte contre la fraude comme, par exemple en 2010, le jeu-concours de validation qui permet aux usagers titulaires d'une carte d'abonnement de gagner des places de spectacle à l'occasion de chaque validation. En outre, au début de l'année 2011, un site de règlement en ligne des procès-verbaux a été ouvert et, selon les évaluations du délégataire, il a permis pendant les derniers mois de l'année de recouvrer un quart des pénalités.

Des ressources commerciales complémentaires ont enfin été recherchées dans l'exploitation des panneaux publicitaires, pour un impact minime.

Aux termes de l'article 13-2-1 de la convention de délégation de service public, le délégataire est autorisé à afficher des panneaux publicitaires à l'intérieur des autobus et des tramways ainsi que dans les stations. Les titres de transport de même que les documents d'information destinés aux usagers peuvent également être utilisés comme supports publicitaires. L'article 15-3 de la convention stipule par ailleurs que le délégataire s'engage à atteindre un montant annuel de recettes publicitaires de 1 098 000 euros en 2009, de 1 638 000 euros chaque année de 2010 à 2013 et de 540 000 euros en 2014, montants prévisionnels indexés sur l'inflation.

Cependant, par rapport aux montants indexés des engagements de 1 103 578 euros en 2009, 1 674 396 euros en 2010 et 1 725 355 euros en 2011, les recettes réalisées se sont respectivement montées à 595 228, 897 016 et 998 377 euros. Les recettes recouvrées sur cette période représentent ainsi de 54 à 58% du montant annuel des engagements indexés. Comme le délégataire doit verser à la communauté urbaine de Bordeaux un montant annuel de recettes publicitaires conforme à son engagement en application de l'article 15-3 de la convention de délégation de service public, une pénalité de 508 350 € lui a donc été appliquée en 2009, de 777 380 euros en 2010 et de 726 978 euros en 2011. Les données les plus récentes concernant l'exercice 2012 ne permettent pas d'observer de progrès dans la mesure où les recettes publicitaires obtenues par le délégataire ne couvrent que 54,5% de ses engagements. L'exploitant souligne cependant que si la convention de délégation de service public a fixé un objectif de recette en référence aux recettes publicitaires enregistrées antérieurement à l'entrée en vigueur de cette convention le 1^{er} mai 2009, il s'est trouvé dans l'obligation de poursuivre l'exécution d'un contrat de publicité modifié par son prédécesseur le 5 janvier 2009 sur la base de recettes divisées par deux et dont les négociations ultérieures n'ont pas permis, précise encore l'exploitant, de rehausser le niveau.

Le bilan du tramway de l'agglomération Bordelaise établi au mois d'octobre 2008 a fait état d'un impact négligeable des recettes publicitaires sur le total des produits d'exploitation¹⁰³. Cet impact s'avère très limité en 2011 dans la mesure où l'engagement du délégataire relatif à ces recettes publicitaires représente 3% de son engagement en matière de recettes tarifaires. En fait, les recettes publicitaires réalisées représentent en 2011 2,02% du produit des recettes tarifaires de l'ensemble du réseau et 1,81% en 2012.

Dans le cadre du protocole transactionnel conclu le 24 juillet 2012, le délégant a accepté d'opérer une réfaction de 50% sur le montant de la pénalité liquidée en 2011 à l'encontre de l'exploitant faute d'avoir atteint l'objectif contractuel, sachant qu'à la fin de l'année 2008, un avenant au contrat qui liait l'afficheur au précédent exploitant était venu réduire de moitié le montant des recettes publicitaires attendues. L'actuel exploitant et le délégant ont également convenu de réviser par voie d'avenant l'objectif de recettes pour la période 2012-2014 en raison d'une « *modification significative des données économiques (...) justifiant une révision des engagements contractuels* » conformément aux dispositions de l'article 28, déjà cité, de la convention de délégation de service public.

Selon l'Institut de Recherches et d'Etudes Publicitaires (IREP), les recettes publicitaires enregistrées par les médias en 2009, année d'entrée en vigueur de l'actuel contrat de délégation de service public, se caractérisent par une décroissance qualifiée d'historique par les observateurs, en lien avec la baisse de 8,6% des dépenses de communication des annonceurs par rapport à l'année 2008¹⁰⁴. Les recettes publicitaires procurées par l'affichage transport ont de leur côté nettement diminué à l'échelon national après être passées de 273 millions d'euros en 2008 à 246 millions d'euros en 2009. Les recettes publicitaires de l'affichage transport ont atteint à l'échelon national 275 millions d'euros dès 2010, retrouvant

¹⁰³ Source : bilan LOTI du tramway de l'agglomération Bordelaise, agence d'urbanisme A'Urba.

¹⁰⁴ Source : IREP, Etat du marché publicitaire français en 2009.

ainsi leur niveau de l'année 2007 ; elles s'élèvent à 287 millions d'euros en 2011¹⁰⁵. Le marché publicitaire est globalement regardé par les observateurs comme en recul en 2012, malgré la progression à l'échelon national de 0,7%, par rapport à 2011¹⁰⁶, des recettes publicitaires procurées par l'affichage transport. Pour ce qui concerne le service bordelais, les négociations engagées entre l'actuel exploitant et l'afficheur pour la période 2012-2014 n'ont pas permis de rehausser le niveau des recettes attendues.

3.2.4 La prise en compte des projections financières

Le financement majoritaire du service par l'impôt nécessite, d'après la CUB elle-même, une attention particulière, en particulier avec la phase 3 du tramway.

Le taux du versement transport a déjà été porté à son maximum et si la communauté urbaine a pu bénéficier du dynamisme de cette ressource, ses marges de manœuvre s'avèrent aujourd'hui limitées.

Le financement minoritaire par l'utilisateur et, corrélativement, la part essentielle supportée par le contribuable local (entreprises et ménages) observés de façon générale à l'échelon national a conduit le Groupement des autorités responsables de transport (GART) à évoquer en 2012 un modèle économique « à bout de souffle » et à s'interroger sur l'efficacité de solutions immédiates, comme la révision du prix des billets, ou de solutions de moyen terme comme la création par le législateur de nouvelles ressources telles que l'affectation au transport public des plus-values foncières liées à la création d'un axe de transport structurant ou la création d'une taxe sur les émissions de CO₂¹⁰⁷.

L'impact social d'une révision des tarifs comme la limitation souhaitée de la pression fiscale conduisent à d'autres hypothèses. Un rapport d'information destiné au Sénat évoque la mise en place d'une tarification progressive tenant compte du niveau des revenus de l'utilisateur des transports en commun, ou celle d'un péage d'accès au centre-ville¹⁰⁸.

Ce contexte a servi de cadre aux projections financières utilisées de décembre 2012 à février 2013 par le comité de suivi, composé de 3 vices présidents et d'un élu, chargé par un mandat de nature informelle de préparer la négociation du futur contrat de délégation de service public.

Le comité a en effet procédé à l'évaluation des conséquences financières tant des investissements à venir que des besoins du futur contrat de délégation de service public avec l'objectif d'assurer l'équilibre financier du budget annexe « transport » dans les mêmes conditions, c'est-à-dire le maintien de la subvention d'équilibre à euro constant et de la capacité de désendettement à 7 ans.

4 scénarios portant sur la période 2014-2028 ont été construits autour des variables de fréquentation, de recettes (tarifs, versement transport, subvention du budget principal, emprunt), et des besoins d'investissement.

Le premier scénario affichait explicitement un objectif de 200 millions de voyageurs pour l'année 2020, répondant ainsi à l'objectif du plan climat de la CUB sur la part modale des transports en commun pour cette date, soit 15 %. Cependant, eu égard aux coûts d'exploitation et aux besoins d'investissement prévus, la CUB ne pouvait respecter les règles de gestion qu'elle s'était fixées ; le même constat a été établi pour les deuxièmes et troisièmes scénarios. Ainsi, pour les trois premiers scénarios, la capacité de désendettement allait au-delà des 12 ans, et les déficits annuels au-delà de l'objectif retenu (de 20 M€ par an à partir de 2018 pour le 1er scénario à près de 3 M€ par an entre 2018 et 2024 pour le scénario 3).

¹⁰⁵ Source : IREP, Historique des recettes publicitaires de 2004 à 2011.

¹⁰⁶ Source : IREP : Le marché publicitaire Français en 2012.

¹⁰⁷ GART, « Le versement-transport en 2011 », information économique n° 47, octobre 2012

¹⁰⁸ Sénat, délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information sur les infrastructures de transport et les collectivités locales, 30 mai 2013

Ces différents scénarios ont mis en exergue la problématique du pilotage entre les choix opérationnels et politiques et les contraintes budgétaires. Les marges de manœuvre du comité étaient en effet réduites par l'adoption en parallèle du plan pluriannuel d'investissement. Ces scénarios ont également permis de constater que le plan d'investissement des bus n'avait pas été bien modulé : à la moitié de la nouvelle DSP, un tiers des bus devait être renouvelé, d'où la solution de mise en œuvre du retrofit qui permet par une remise en état de prolonger la durée des bus de 5 ans.

Seul le scénario 4 dit soutenable, qui semble-t-il fait consensus, permettrait d'assurer l'équilibre du budget annexe transport, le pic de désendettement culminant cependant à plus de 10 ans en 2018, mais redescendant à 7 ans en 2022. En contrepartie, les investissements ainsi que l'offre kilométrique des transports ayant été revus à la baisse ou décalés, l'objectif de 200 millions de voyageurs est repoussé à l'année 2028.

Basé sur des projections prudentes en ce qui concerne les emprunts, ce scénario prendrait en compte également les conséquences financières des différents accords transactionnels et avenants. En revanche, les estimations de la contribution forfaitaire versée par la CUB au futur délégataire n'ont pas été calculées selon des hypothèses anticipant l'attribution de la nouvelle DSP en 2015, mais sur des volumes d'offres kilométriques établis sur des coûts par km de tramway et bus calculés selon les résultats de 2011 (avec application d'un coefficient d'actualisation de 2 % et une augmentation des coûts au changement de DSP comparable à celle de 2008). N'ont pas été intégrées non plus dans les simulations, ni les éventuelles conséquences de la modification du régime de TVA applicable dans le domaine des transports publics, ni les conséquences de la prolongation de 8 mois de la délégation de service public avec la société Kéolis (du 1er avril 2014 au 31 décembre 2014) chiffré dans l'avenant n°6 à 116 459 155 €, auquel s'ajoute une compensation économique de 1 850 000 €.

De ce fait, le montant de la contribution forfaitaire ne serait plus de 187 M€ comme indiqué dans la projection mais de 207 M€, selon les estimations faites par la direction générale des finances.

En conclusion, si, sur la base de projections susceptibles d'autres arbitrages propres ou extérieurs au budget transport et au contenu des offres reçues dans le cadre de la nouvelle délégation de service public, l'équilibre du budget transport semble préservé, ce serait au prix d'un retard dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de transport et environnementale, avec le report de 2020 à 2028 de l'objectif fixé dans le plan climat d'une part modale des transports en commun de 15%, et son impact sur la part modale de la voiture et les différents taux de rentabilités internes des projets de tramway et de tram-train.

Quels que soient les hypothèses et le délégataire retenus, la CUB devra poursuivre ses efforts de maîtrise des charges et examiner, au vu du faible taux de couverture des charges par les recettes commerciales, l'adéquation de sa politique tarifaire aux objectifs de fréquentation et d'équilibre budgétaire.

La maîtrise du coût salarial, en raison de sa part prépondérante dans les charges de gestion (les salaires représentent environ 70% des charges du délégataire) est un enjeu essentiel. Une augmentation des salaires de 2% par an ne pourrait être couverte par la seule évolution des recettes perçues sur l'usager, à fréquentation égale, qu'au prix d'une augmentation des tarifs plus que proportionnelle (et d'environ 4,67%), les recettes commerciales couvrant environ 30% des charges.

La masse salariale augmente à la fois parce que la croissance du point de rémunération reste positive et que les effectifs se sont accrus par rapport aux prévisions initiales. La chambre a observé que le délégant avait accepté de réviser à la hausse la contribution forfaitaire versée au délégataire afin de l'aligner sur le niveau réel des salaires et de prendre en compte le surcoût engendré par les recrutements effectués en fin de contrat par le précédent exploitant, alors que la productivité, mesurée par le nombre de kilomètres par personnel

roulant, plaçait le réseau Bordelais de transports en commun à la 14^{ème} place des 21 réseaux desservant plus de 250 000 habitants.

La CUB pourrait en conséquence envisager, si elle était saisie par le délégataire d'une demande de revalorisation de la contribution financière du délégant reposant sur un accroissement de la masse salariale, de lier sa prise en charge à des gains de productivité.

La communauté pourrait également améliorer sa connaissance des coûts et de la fréquentation des bus par kilomètre et par places offertes. Il est en effet apparu lors de l'instruction que les services de la CUB ne s'étaient pas forcément donné les moyens de connaître avec précision les parties de lignes peu fréquentées.

L'amélioration de la connaissance par le délégant des caractéristiques d'emploi des différentes lignes lui fournirait des éléments d'appréciation sur leurs conditions d'utilisation et lui permettrait d'en tirer les conséquences en termes d'organisation du service, de meilleure information des usagers, voire de maintien de tronçons de lignes peu ou pas utilisés.

Enfin l'absence d'atteinte des objectifs de recettes prévues au contrat, la faiblesse de la couverture des dépenses par les recettes, mais aussi l'échec du report modal conduisent à faire de la tarification un enjeu de réflexion permanent qui prenne en considération des exemples étrangers.

La nouvelle politique de tarification arrêtée par la CUB sur proposition de son délégataire a été examinée dans la partie du rapport consacrée aux comptes de la délégation. Il y était relevé que les tarifs – très diversifiés- fixés par la CUB s'avéraient, par rapport à la moyenne des réseaux comparables, légèrement plus élevés, même si l'écart s'était réduit, pour les utilisateurs occasionnels (tickarte 1 voyage et ticket 1 journée), qui procurent plus du tiers des recettes tarifaires, alors que ceux des abonnements tous publics (abonnements hebdomadaire, mensuel et annuel) y étaient assez nettement inférieurs, avec là un écart de prix accru entre 2009 et 2011.

Si la chambre pouvait, au vu de ces données, constater que la tarification pratiquée par la communauté urbaine de Bordeaux était plutôt favorable aux usagers titulaires d'abonnements tout public, en particulier d'abonnements annuels, la limitation concomitante des augmentations des tarifs pour les occasionnels n'incite pas à une utilisation régulière du réseau.

A cette fin, la CUB pourrait s'inspirer également d'exemples étrangers pour accroître le niveau de l'avantage comparatif des abonnements sur les titres occasionnels. L'expérience de Vienne (Autriche), qui a en 2011 abaissé de 20% le prix des abonnements, avec une augmentation très importante des recettes, pourrait être analysée et peut être adaptée à la réalité bordelaise, si ce n'est par une baisse des tarifs des abonnements, du moins par une remise en cohérence des tarifs avec les objectifs de fréquentation.

29 SEP. 2014

AQUITAINE, POITOU-CHARENTES

Président

KSP GA140659 CRC
29/09/2014

Monsieur Franc-Gilbert Banquey
Conseiller-Maître
Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine
3 place des Grands Hommes
CS 30059
33006 BORDEAUX CEDEX

Bordeaux, le 23 SEP. 2014

Objet : réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes

Vos références : Greffe GD140634 033067 999

Nos références : DSED/NF/FL/AC/KB00/2014/0204

Pièce jointe : Annexe sur les précisions apportées par La Cub sur la synthèse du rapport
d'observations arrêtées de la Chambre Régionale des Comptes

Monsieur le Conseiller-Maître,

Par courrier du 28 juillet dernier, vous m'avez adressé la version définitive des observations arrêtées le 3 juillet 2014 par la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté urbaine de Bordeaux dans le cadre d'une enquête de la Cour des Comptes et des Chambres Régionales des Comptes sur les transports publics urbains de voyageurs.

Je me félicite tout d'abord que vous souligniez dans votre synthèse les progrès indéniables réalisés par La Cub dans le domaine des transports publics depuis 1998, ainsi que l'action de La Cub ces dernières années visant à l'amélioration de la qualité de service.

Cependant, cette appréciation est tempérée par un certain nombre de réserves, dont la prise en compte est pour l'essentiel, déjà actée par La Cub et inscrite dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle délégation de service public (DSP) pour la gestion de son réseau de transport urbain.

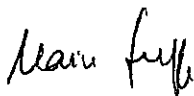
Notamment, je souhaite souligner toute l'attention que je porte à la soutenabilité financière de la politique de transports de La Cub, comme en témoigne la décision du Conseil communautaire de hausse de la tarification Tbc de 6 %, votée le 27 juin 2014. Je suis en outre particulièrement attaché à ce que les décisions d'investissements à venir en termes de transport publics soient prises non seulement en regard de l'intérêt socio-économique des opérations considérées, mais aussi de leur futur impact sur le budget de fonctionnement de La Cub.

Communauté urbaine de Bordeaux
Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
tél. : 05 56 99 84 84
fax : 05 56 96 19 40
www.lacub.fr

Affaire suivie par Nicolas Fontaine
DGA pôle Mobilité
tél : 05 56 99 85 06
nfontaine@cu-bordeaux.fr

De plus, un certain nombre d'autres précisions m'apparaissent nécessaires. Vous en trouverez la liste en annexe au présent courrier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller-Maire, l'expression de mes salutations distinguées.



Alain Juppé
Président de la Communauté urbaine de Bordeaux
Maire de Bordeaux

Communauté urbaine de Bordeaux
Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
tél. : 05 56 99 84 84
fax : 05 56 96 19 40
www.lacub.fr

Affaire suivie par Nicolas Fontaine
DGA pôle Mobilité
tél : 05 56 99 85 06
nfontaine@cu-bordeaux.fr

Annexe

Précisions apportées par La communauté urbaine de Bordeaux sur la synthèse du rapport d'observations arrêtées de la Chambre régional des comptes

Concernant la part modale de la voiture, le rapport évoque sa faible diminution depuis 20 ans sur La Cub, puisqu'elle est passée de 61 % en 1990 à 59 % en 2009 et relativise sur la base de ces données l'impact du tramway. Comme l'avait signalé M Michel Vayssié, à l'époque directeur général des services de La Communauté urbaine, dans son courrier du 27 mai dernier, il aurait semblé à La Cub plus révélateur d'examiner ces données en prenant pour base de départ l'année 1998, quand a été prise la décision de construire un réseau de trois lignes de tramway. Cette année-là, la part modale de la voiture était montée, sur La Cub, à 64 %, et c'est donc bien une baisse de 5 points qu'il faut mettre au crédit du développement de l'offre de transport public sur le territoire de la communauté urbaine.

En outre, il conviendrait de souligner que ces résultats ont été obtenus dans un contexte de forte croissance des déplacements, qui sont passés de 2,2 millions/jour en 1998 à 2,44 millions en 2009, soit +11 % alors que le nombre de déplacements en voiture n'a augmenté que de 2,2 %.

Il est écrit dans la synthèse du rapport (p 3), que La Cub a « de fait, renoncé à améliorer l'offre kilométrique des bus, moins coûteux, et à renforcer le maillage de son réseau par ces derniers ». Si cette observation pouvait être vraie en 2009, elle ne l'est plus aujourd'hui puisque la délégation de service public qui s'achève a permis de remettre le bus au niveau du tram, notamment par la restructuration du réseau et la création d'un ensemble maillé de lignes à niveau de service élevé, les Lianes. Ainsi, sur la période 2010- 2013, l'offre kilométrique des bus a augmenté de 6,8 % pour une hausse de fréquentation de 6 824 117 voyages soit 16,7 %. En outre, le réseau 2015, qui a servi de base au cahier des charges de la nouvelle délégation de service public, adopté en mai 2013 par le Conseil communautaire, renforce cet effort. En effet, il y est prévu une hausse de l'offre kilométrique bus de plus de 400 000 kms, soit 1,9 % par rapport à l'année 2013.

La synthèse du rapport souligne ensuite l'important déséquilibre entre les charges supportées par La Cub pour l'organisation de son réseau de transport urbain et les recettes perçues auprès des usagers.

S'il est vrai que le ratio recettes/dépenses du réseau de transport urbain de La Cub est faible, comparativement aux autres métropoles françaises de même taille, il est important de souligner qu'en mai 2014, le conseil communautaire a validé une augmentation des tarifs de 6 %, prenant en compte à la fois la hausse de TVA applicable aux transports publics depuis janvier 2014 et une hausse supplémentaire de 3 % en moyenne. La Cub souhaite en outre s'inscrire dans une dynamique d'évolution de sa grille tarifaire supérieure à l'inflation, permettant de rééquilibrer la part de financement de son réseau entre le contribuable et l'utilisateur. Cette volonté se traduira dans le nouveau contrat de délégation de service public et aboutira en 2020 (à échéance de la nouvelle DSP à durée de 5 ans) à une amélioration significative du ratio recettes/dépenses.

Concernant la fréquentation globale du réseau, le nouveau contrat de délégation de service public fixera un objectif ambitieux de croissance, qui permettra d'améliorer là encore de manière significative le taux de voyages par habitant.

Concernant la vitesse commerciale du réseau, il est important de souligner les efforts réalisés ces dernières années en termes de réalisation de couloirs bus. Depuis 2012, environ 10 kms de couloirs bus ont été réalisés et à ce jour trois 3 Lianes ont reçu le label «Lianes +».