

Acte certifié exécutoire compte tenu de :

sa publication sur le site internet du SITAC le 17/07/2024

sa notification faite le

Et de sa réception en préfecture le 15/07/2024

Id S2low : 062-256204033-20240704-A3\_04\_07\_2024-DE

Le président du SITAC,  
Philippe MIGNONET



**A3 : Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du SITAC pour les exercices 2017 et suivants**

*Rapporteur : Monsieur Philippe MIGNONET, Président du SITAC*

En application des articles L.211-3 à L.211-5 et R.243-1 du Code des Juridictions Financières, la Chambre Régionale des Comptes des Hauts-de-France a décidé de procéder au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion, à compter de l'année 2017 jusqu'à la période la plus récente, du SITAC.

Ce contrôle des comptes, qui a été réalisé au cours de l'année 2023, s'est inscrit dans le cadre d'une enquête interne sur la gestion de la tarification des services de mobilité urbaine.

A l'issue de l'enquête, la Chambre Régionale des Comptes a arrêté ses observations définitives en séance du 21 mars 2024 dans un rapport notifié par un courrier du 10 avril 2024.

Les articles L.243-6 et R.243-13 du Code des Juridictions Financières font l'obligation aux exécutifs des collectivités de communiquer à leur assemblée délibérante, dès leur plus prochaine réunion, les observations définitives formulées par la Chambre, en vue d'un débat.

Comme la loi le prévoit, ce rapport a ainsi été transmis aux membres du Comité Syndical ainsi qu'en annexe, le courrier du SITAC en réponse à ce dernier, transmis le 06 mai 2024.

Le Comité :

➤ **PREND ACTE** de la communication et du débat relatifs au rapport d'observations définitives sur la gestion du SITAC, arrêté par la Chambre Régionale des Comptes, pour les années 2017 et suivantes.

ADOPTE A L'UNANIMITE



Pour extrait conforme,

Le Président

Philippe MIGNONET

## COMITE SYNDICAL

### SEANCE DU 04 JUILLET 2024 HOTEL COMMUNAUTAIRE

L'an deux Mille vingt-quatre, le jeudi quatre juillet, le Comité Syndical du Syndicat Intercommunal des Transports urbains de l'Agglomération du Calaisis s'est réuni à l'hôtel communautaire de Grand Calais Terres et Mers à Calais sous la présidence de Monsieur Philippe MIGNONET, sur la convocation qui lui a été adressée le lundi vingt-quatre juin.

#### **Présents :**

##### *Titulaires :*

Monsieur Sébastien CASTELLE  
Madame Anne DECAESTECKER  
Monsieur Bernard DELALIN  
Madame Nadine DENIELE-VAMPOUILLE  
Monsieur Jean-Michel DORET  
Madame Thérèse DUPUY  
Monsieur Michel HAMY  
Monsieur Frédéric HENOT  
Monsieur Jean-François LACROIX  
Monsieur Guillaume LOEUILLEUX  
Monsieur Fabrice MARTIN  
Monsieur Philippe MIGNONET  
Monsieur Yves SANDRAS  
Madame Frédérique VAN ROOY

##### *Suppléants :*

Monsieur Dominique DARRE  
Monsieur Patrick CROMBEZ  
Monsieur Ladislav LOZANO

#### **Excusés :**

Monsieur Guy ALLEMAND  
Madame Patricia BASSET  
Madame Natacha BOUCHART, pouvoir à Philippe MIGNONET  
Monsieur Guy BEGUE  
Monsieur Patrice CAMBRAYE  
Monsieur Guy HEDDEBAUX  
Monsieur Jean-Marc LEROY  
Monsieur Jacques MERLEN

#### **Absents :**

Monsieur Marc BOUTROY  
Madame Adeline DECLERCQ  
Monsieur Laurent LENOIR  
Madame Laurence LOUCHEZ  
Monsieur Hugo MARCOTTE-RUFFIN  
Monsieur Jean-Luc MAROT  
Madame Maité MULOT-FRISCOURT  
Madame Corinne NOËL  
Madame Claudia ROBERT



Vu pour être annexé à la délibération A3  
du 04/07/2024.

Le Président du SITAC  
Monsieur Philippe MIGNONET



## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

# SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES TRANSPORTS URBAINS DE L'AGGLOMÉRATION DU CALAIS

*Enquête régionale sur la gestion de la  
tarification des services de mobilité urbaine*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 21 mars 2024.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LE CONTEXTE ET LA PRÉPARATION DU PASSAGE À LA « GRATUITÉ » TOTALE DES TRANSPORTS EN COMMUN.....	6
1.1 Le Sitac, son territoire et son offre de services .....	6
1.1.1 Le Sitac, une autorité organisatrice de la mobilité.....	6
1.1.2 Une exploitation du réseau sous la forme d'une délégation de service public en régie intéressée.....	7
1.1.3 Un territoire marqué par la pauvreté et une décroissance démographique .....	8
1.1.4 L'offre de services du Sitac et la sociologie des déplacements .....	9
1.1.4.1 Une offre de services diversifiée et à la fréquentation en hausse.....	9
1.1.4.2 La sociologie des déplacements.....	10
1.2 La préparation du passage à la gratuité totale des transports en commun inégale selon les enjeux .....	11
1.2.1 Une intégration limitée du dispositif de « gratuité » dans la stratégie du Sitac .....	11
1.2.1.1 Un plan de déplacements urbains ne faisant pas de la gratuité un objectif prioritaire .....	11
1.2.1.2 Un contrat de délégation de service public complété partiellement par avenants.....	12
1.2.2 La réalisation d'études préalables inégales selon les enjeux .....	13
1.2.2.1 Des tests organisés par l'exploitant permettant d'anticiper certains besoins, notamment matériels.....	13
1.2.2.2 Une réelle réflexion sur le modèle juridique et fiscal de la gratuité.....	14
1.2.2.3 Une analyse financière comparative aux effets limités.....	14
1.2.2.4 Une absence d'analyse des besoins des usagers .....	15
2 LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ TOTALE DES TRANSPORTS EN COMMUN POUR L'USAGER .....	17
2.1 Un passage régulier à la gratuité .....	17
2.1.1 Une modification régulière des statuts du syndicat .....	17
2.1.2 Une modification du contrat de délégation de service public par avenant .....	18
2.2 Un modèle économique et fiscal inabouti.....	20
2.3 Un délégant qui ne joue pas pleinement son rôle .....	22
2.3.1 Les comptes et le rapport d'activité du délégataire, approuvés sans consulter la commission des services publics locaux.....	22
2.3.2 Un suivi défaillant du reste du contrat de délégation de service public.....	23
3 LE SITAC APRÈS LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ TOTALE DES TRANSPORTS.....	25
3.1 Une fiabilité des comptes à améliorer.....	25
3.2 Une soutenabilité financière qui n'apparaît plus assurée.....	26
3.2.1 Une dégradation du cycle courant d'exploitation .....	26
3.2.2 L'effet prix de la gratuité : une compensation moins que proportionnelle de la perte de recettes tarifaires .....	28
3.2.3 L'effet volume de la gratuité : la croissance des charges déléguées.....	28

- 3.2.4 Les autres coûts et l'impact de l'inflation..... 29
- 3.3 Une capacité d'investissement limitée par le passage à la gratuité et par la  
conduite d'opérations pour compte de tiers ..... 30
  - 3.3.1 Des investissements conséquents à la suite du passage à la gratuité ..... 31
    - 3.3.1.1 Des acquisitions de bus pour 6,2 M€ ..... 31
    - 3.3.1.2 Des locations de bus et une absence de plan pluriannuel de renouvellement du  
matériel roulant ..... 31
  - 3.3.2 Des opérations pour compte de tiers coûteuses ..... 32
- 3.4 L'adaptation de l'offre de services et des caractéristiques du réseau ..... 35
  - 3.4.1 Une offre de services renforcée pour répondre à un surplus de fréquentation ..... 35
  - 3.4.2 Un réseau modernisé par le projet « Mov'in » ..... 36
    - 3.4.2.1 La passation des marchés..... 37
    - 3.4.2.2 L'exécution des marchés ..... 37
- 3.5 L'absence d'évaluation de la politique de gratuité des transports ..... 39
- ANNEXES ..... 42

## SYNTHÈSE

Créé en 1996, le syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisis (Sitac) est chargé de l'organisation des services de mobilité et de transport. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les usagers bénéficient tous de la gratuité totale du réseau « Imag'in ». Le présent rapport analyse la préparation, la mise en œuvre et les conséquences de cette décision.

Effectuée dans un délai bref, la préparation de la gratuité (pour l'utilisateur) a été insuffisante. Le Sitac, en confiant une large partie des études préalables à son délégataire, ne s'est pas mis dans la position d'anticiper l'adaptation de son offre de service, ni les implications financières de la gratuité. Cette mission relève pourtant de sa compétence d'autorité organisatrice de la mobilité.

La mise en œuvre de la gratuité a entraîné deux difficultés pour le Sitac. D'une part, la convention de délégation de service public liant le Sitac et l'exploitant de son réseau a dû substantiellement être modifiée par avenant au lieu de relancer une nouvelle procédure. D'autre part, le modèle fiscal d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée demeure fragile. Il importe que le Sitac dissipe cette incertitude en obtenant une position formalisée de l'administration fiscale. Ce montage fiscal permet une économie de plus de 2 M€ par an.

La gratuité du réseau de transport a réellement fragilisé financièrement le syndicat. Aujourd'hui, la soutenabilité financière du modèle, tant en exploitation qu'en investissement, n'est plus assurée. Ce mode de gestion a en effet entraîné une perte de recettes de 3 M€ depuis 2020 et un surcoût annuel de 1,4 M€, dans un contexte inflationniste. Par contre la gratuité a eu des conséquences sur le développement du réseau avec une croissance de la fréquentation de 84 % depuis 2019.

La conduite du projet « Mov'in » a accentué cette fragilité financière. Face à un déficit de l'opération de travaux de 14,7 M€, la chambre recommande de veiller à ce que ses partenaires respectent l'échéancier de leur remboursement. La passation des marchés nécessaires à ce projet s'est accompagnée de manquements dans l'application du code de la commande publique que la chambre rappelle de respecter. À cet égard, la chambre souligne une réelle disproportion entre les capacités du Sitac et ses missions.

S'agissant de la qualité du service et des besoins des usagers, les données et études sont limitées, voire inexistantes. Cette absence s'explique, notamment, par un suivi lacunaire de la délégation de service public. La chambre recommande d'y remédier.

Au total, dans la perspective de la fin du contrat de délégation de service public, en 2027, la chambre recommande d'évaluer globalement l'impact de ce mode de gestion, sous tous ses aspects, afin d'éclairer les décideurs locaux sur leur future politique tarifaire.

## RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

### Rappel au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit unique</b> : veiller au respect du code de la commande publique pour la passation et l'exécution des marchés.			X	39

### Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1</b> : engager toute diligence pour s'assurer du caractère d'assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée.			X	21
<b>Recommandation n° 2</b> : exercer le pouvoir de contrôle technique, juridique et financier dévolu au délégant afin d'être en capacité de piloter le service de transport.			X	23
<b>Recommandation n° 3</b> : soumettre au vote du comité syndical un plan pluriannuel de renouvellement de la flotte de bus.			X	32
<b>Recommandation n° 4</b> : s'assurer du respect, par la commune de Calais, de l'échéancier des remboursements des travaux pour compte de tiers.			X	34
<b>Recommandation n° 5</b> : évaluer, en vue de la fin du contrat de délégation de service public en 2027, les effets de la gratuité du réseau, financiers ou concernant l'offre de services, la qualité et la satisfaction des usagers.			X	40

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisis (Sitac), au titre des exercices 2017 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre du 16 juin 2023, adressé à M. Philippe Mignonet, président du syndicat.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu, le 15 novembre 2023, en présence du président et de la directrice générale des services du Sitac.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de l'enquête thématique régionale portant sur la « tarification des services de mobilité urbaine » (cf. annexe n° 1).

Lors de sa séance du 12 décembre 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été notifiées au président du syndicat le 16 janvier 2024. Des extraits ont également été envoyés, le 16 janvier 2024, à trois destinataires.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 21 mars 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.



# 1 LE CONTEXTE ET LA PRÉPARATION DU PASSAGE À LA « GRATUITÉ » TOTALE DES TRANSPORTS EN COMMUN

## 1.1 Le Sitac, son territoire et son offre de services

### 1.1.1 Le Sitac, une autorité organisatrice de la mobilité

Le syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisis (Sitac) est une autorité organisatrice de mobilité (AOM) qui définit, conformément à l'article L. 1231-1 du code des transports, l'organisation des services de mobilité sur le territoire de ses membres.

#### **Définition et compétences des autorités organisatrices de mobilité (cf. annexe 2)**

L'article L. 1231-1-1 du code des transports précise qu'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est l'acteur public compétent pour organiser la mobilité sur son ressort territorial. Elle joue un rôle d'animation locale de la politique de mobilité en associant les acteurs du territoire, et contribue à la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain.

Elle intervient en organisant des services de mobilité et en concourant au développement de pratiques de mobilité plus durables et solidaires.

Selon l'article 5 de ses statuts révisés, sa vocation « *est de constituer un instrument au service des collectivités territoriales pour renforcer l'efficacité de leur action au service des populations par une meilleure cohérence des politiques municipales et la mise en place et la gestion d'équipements et de services d'intérêt intercommunal dans le respect de l'autonomie communale, la commune étant l'instance de base de la démocratie. Le syndicat a pour objet l'organisation et le développement des transports urbains de l'agglomération du Calaisis. À ce titre, il est notamment compétent pour la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.* ». Le Sitac détermine donc la politique générale et ses orientations, le niveau d'offre, la tarification, et le mode d'organisation et d'exploitation des transports publics. Il procède à l'investissement des moyens nécessaires à la réalisation de l'activité transport : locaux, matériel roulant, outillage, mobilier urbain, etc.

Le réseau de bus est dénommé « Imag'in ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les services de transport, à l'exception de la location de vélos, sont totalement gratuits pour les usagers. Aucun titre de transport ou abonnement n'est requis pour utiliser le service. Ces éléments afférents à la qualité d'AOM du Sitac n'appellent pas de remarque de la chambre.

Le Sitac a été créé le 1<sup>er</sup> avril 1996 sous la forme d'un syndicat mixte « fermé » (article L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales). Son périmètre a été fixé par arrêté préfectoral du 9 avril 2001, à la suite de la création, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, révisés le 26 septembre 2019 et approuvés par arrêté préfectoral du 22 novembre 2019, ses membres sont la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers et la commune de Guînes. Le rattachement de cette dernière au Sitac est le fruit des différentes évolutions du périmètre de la communauté d'agglomération du Calaisis. Créée en 2001, plusieurs communes l'ont rejointe en 2017<sup>1</sup> et 2019<sup>2</sup>.

Or, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la communauté de communes du Pays d'Opale, dont est membre la commune de Guînes, a pris la décision d'exercer la compétence mobilité. Elle est ainsi devenue autorité organisatrice de la mobilité et s'est substituée à ses membres pour l'exercice de cette compétence, en application du II de l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Guînes, qui déléguait sa compétence « mobilité » au Sitac, en a donc été dessaisie au profit de sa communauté de communes d'appartenance, en application du principe d'exclusivité qui régit les intercommunalités.

En conséquence, la chambre invite le syndicat à mettre à jour ses statuts pour y faire figurer la communauté de communes du Pays d'Opale, à la place de la commune de Guînes.

### **1.1.2 Une exploitation du réseau sous la forme d'une délégation de service public en régie intéressée**

L'exploitation du réseau de transports (bus, vélos, navettes fluviales) n'est pas directement réalisée par le Sitac. Celle-ci est, en effet, déléguée à la Société des transports de Calais et extensions (STCE), filiale du groupe Transdev, dans le cadre d'une convention de concession de service public conclue le 19 décembre 2016 après délibération du comité syndical du 8 décembre 2016.

Cette convention de délégation de service public couvre la période 2017-2027, soit onze exercices, et prend la forme d'une régie intéressée<sup>3</sup>, dans une perspective de développement de la fréquentation et de promotion du transport public.

Jusqu'au passage à la gratuité, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le Sitac se voyait donc reverser les recettes des usagers, collectées par le délégataire. En contrepartie, il lui remboursait les charges réelles d'exploitation, en plus du versement de sa rémunération forfaitaire et de différents intéressements<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Escalles, Fréthun, Nielles-lès-Calais, Hames-Boucres et Les Attaques.

<sup>2</sup> Peuplingues, Bonningues-lès-Calais, Pihen-lès-Guînes et Saint-Tricat.

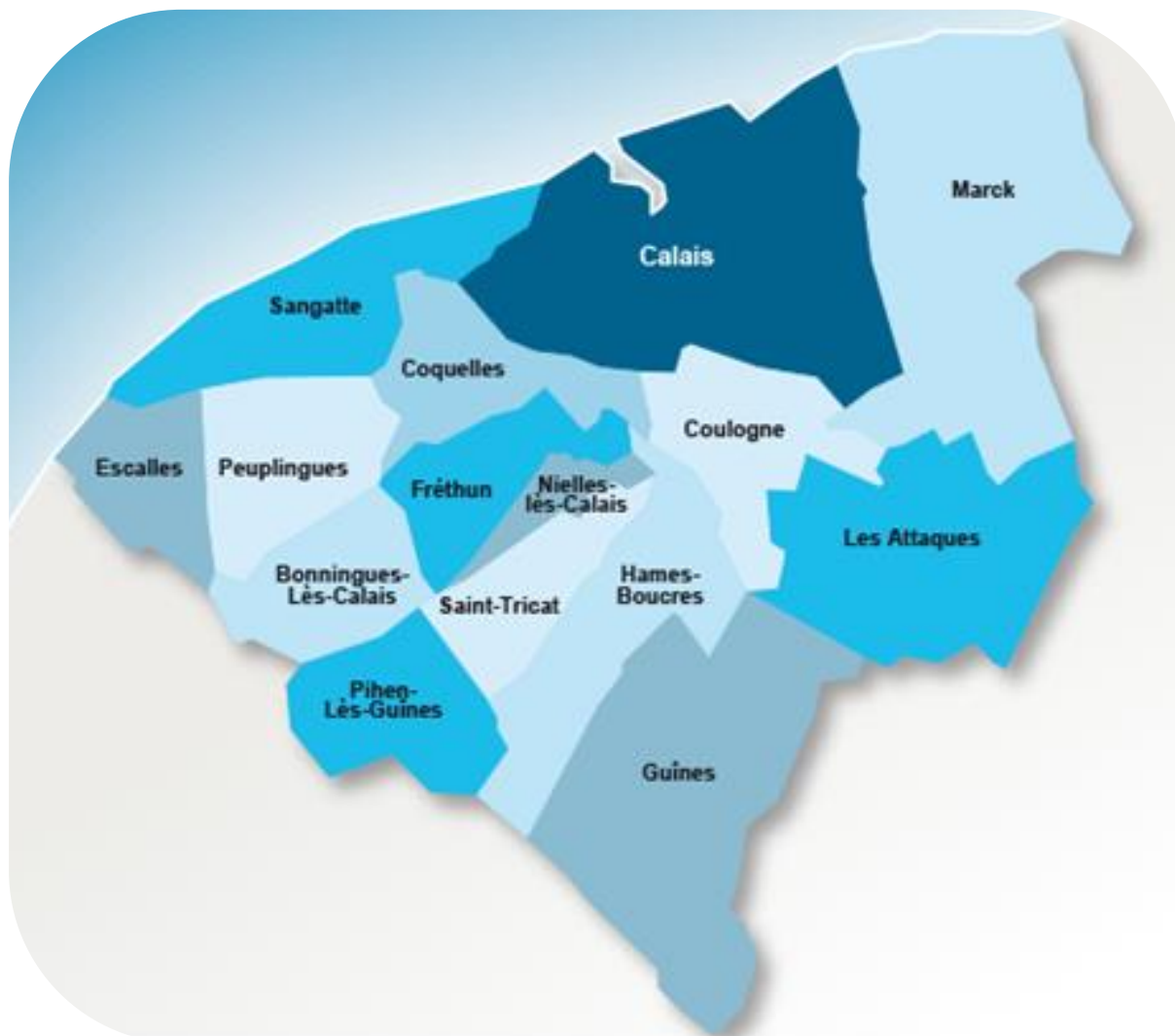
<sup>3</sup> La régie intéressée est un contrat par lequel la personne publique confie la gestion d'un service public à un régisseur qui agit pour son compte et reçoit d'elle une rémunération indexée sur les résultats du service, assortie généralement d'une part forfaitaire lui permettant de couvrir ses charges d'exploitation.

<sup>4</sup> Les articles 37 à 40 de la convention de délégation de service public recensent quatre catégories d'intéressement : aux titres vendus, à la maîtrise des charges, à la qualité et du personnel.

### 1.1.3 Un territoire marqué par la pauvreté et une décroissance démographique

Le Sitac intervient sur le ressort des 14 communes de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers<sup>5</sup> et de la commune de Guînes, membre de la communauté de communes du Pays d'Opale. Cet espace, d'environ 21 000 hectares, abrite une population de 104 556 habitants pour une densité de quelque 500 habitants au km<sup>2</sup>, ce qui se situe légèrement en deçà de la densité moyenne des communautés d'agglomération du département du Pas-de-Calais (source : Insee 2023, recensement 2020). Calais y représente 64,6 % de la population.

Carte n° 1 : Ressort géographique du Sitac



Source : chambre régionale des comptes, à partir du rapport d'activités du Sitac.

<sup>5</sup> Calais, Marck, Coulogne, Coquelles, Sangatte, Nielles-lès-Calais, Fréthun, Les Attaques, Hames-Boucres, Escalles, Bonningues-lès-Calais, Peuplingues, Piheg-lès-Guînes et Saint-Tricat.

Depuis 2014, la population du ressort du Sitac a diminué de 8 % (- 1 % dans le département du Pas-de-Calais). Cette tendance s'explique par la prépondérance d'un solde migratoire négatif (- 1,6 % par an) sur le solde naturel (+ 0,3 %). Le territoire est également marqué par la périurbanisation des ménages qui cherchent à s'établir en dehors du tissu urbain dense, qu'il s'agisse de communes du ressort ou des deuxièmes et troisièmes couronnes de Calais (source : Insee). À titre d'illustration, sur la même période, la population de Calais baisse de 12 %, quand celle de Sangatte (+ 2 %), Les Attaques (+ 5 %) et de la communauté de communes de la Région d'Audruicq (+ 4 %) progressent.

À l'instar du département du Pas-de-Calais<sup>6</sup>, un vieillissement démographique s'esquisse depuis 2014, sous l'effet d'une majoration de 10 % des personnes âgées de 60 ans et plus, qui comptent désormais pour 24 % de la population totale. À l'inverse, les moins de 20 ans voient leur nombre décroître de 15 %, bien qu'ils représentent encore 26 % de la population du Sitac.

La zone d'emploi du Calaisis, à laquelle appartient le Sitac, apparaît en difficulté par rapport au reste du territoire métropolitain. Ainsi, le taux de chômage au deuxième trimestre 2023 y est de 11,2 % de la population active contre, respectivement, 8,4 %, 8,9 % et 7,2 % pour le département, la région et la France métropolitaine. Il en est de même du taux d'activité qui s'établit, en 2020, à environ 68,6 % pour les communes membres du syndicat, soit deux à trois points en dessous de ceux du département (71 %) et de la région (71,9 %).

Pour finir, les indicateurs de richesse des ménages caractérisent une population globalement plus défavorisée que le reste de la Nation. En 2020, le taux de pauvreté (22 %), la part des ménages imposables (39,5 %) et les revenus disponibles médians (19 150 €) sont plus dégradés que ceux du département, de la région et de la France métropolitaine (cf. tableau n° 5 de l'annexe n° 2).

Les caractéristiques socio-économiques du territoire du Sitac et la mise en place de la « gratuité » totale des transports publics semblent, à ce stade, revêtir une certaine cohérence.

## 1.1.4 L'offre de services du Sitac et la sociologie des déplacements

### 1.1.4.1 Une offre de services diversifiée et à la fréquentation en hausse

Le Sitac développe une offre de services comprenant, principalement, un réseau de bus urbain de dix lignes régulières et plusieurs lignes scolaires. Une ligne interurbaine allant de Calais à Boulogne-sur-Mer est déployée sur le ressort du syndicat par la région Hauts-de-France<sup>7</sup>. S'y ajoutent différents services tels qu'une navette fluviale « Majest'in », du transport à la demande sur deux lignes « Prox'in », des locations de vélos classiques « Vel'in » et électriques « Velect'in », etc. (cf. encadré sur l'offre de service du Sitac de l'annexe n° 2).

<sup>6</sup> Entre 2014 et 2020, la population des moins de 20 ans a diminué de 9 % alors que celle de 60 ans et plus a progressé de 10 %. Ainsi, les premiers comptent pour 26 % de la population totale, les seconds pour 25 %.

<sup>7</sup> L'exploitation de cette ligne interurbaine n'est pas assurée par le Sitac mais par la région dans le cadre d'une convention précisant que les bus circulent en « portes ouvertes » sur le ressort du Calaisis.

Depuis 2017, la fréquentation du réseau, exprimée en nombre de voyages, a augmenté de 42 % (cf. tableau n° 6 de l'annexe n° 2). Jusqu'en 2022, celle-ci était estimée sur la base des clefs de mobilité, désormais, elle repose sur les données réelles des cellules de comptage<sup>8</sup>. En 2022, près de 25 000 voyages quotidiens sont comptabilisés, soit un total annuel de plus de 6,5 millions. Cette même année, 3,2 millions de kilomètres ont été parcourus par les 64 bus, de différents gabarits<sup>9</sup>, du syndicat. Ce sont donc 62 voyages et 30,6 kilomètres par habitant qui ont été produits.

Ces voyages sont réalisés à 80 % sur les quatre lignes principales du réseau (n° 1, 2, 3 et 4). La majorité des arrêts de ces lignes sont situés à Calais ou dans les communes contiguës. À titre d'illustration, la ligne n° 1, la plus fréquentée, part de Marck pour arriver à Coquelles, avec une majorité de stations à Calais (31 sur 59).

S'agissant des autres services proposés, en 2022, 172 706 locations sont enregistrées, et le temps moyen d'utilisation est, dans 98 % des cas, inférieur à une heure, notamment sous l'effet de la gratuité de la première heure ; 70 % des abonnés au service résident à Calais.

#### 1.1.4.2 La sociologie des déplacements

L'enquête mobilité réalisée en octobre 2022 montre que, pour leurs trajets quotidiens, 21 % des habitants du ressort utilisent le réseau de bus « Imag'in » comme mode de déplacement principal (50 % en multimodal). La voiture demeure, néanmoins, le premier mode de transport avec 62 % en principal et 82 % en multimodal.

Trois éléments caractérisent la sociologie des déplacements en bus.

Tout d'abord, 37 % des habitants de l'agglomération sont usagers du réseau, 11 % l'utilisant au moins quatre jours par semaine. En 2015, date de la précédente étude sur ce sujet, 29 % des habitants empruntaient le réseau du Sitac, lorsque celui-ci n'était pas gratuit.

Ensuite, les étudiants et les scolaires, publics les plus « captifs » (c'est-à-dire sans voiture ou permis), empruntent davantage les bus que le reste de la population. À titre d'illustration, 73 % d'entre eux sont clients du réseau, contre 31 % des retraités et 23 % des professions et catégories socioprofessionnelles supérieures.

Enfin, la plupart des trajets se fait à destination du centre-ville de Calais (26 % des trajets) et des centres commerciaux de l'agglomération (25 %). Une majorité d'usagers se concentre à Calais : 42 % de la population de la zone n° 1 (c'est-à-dire Calais) utilise les services du Sitac, contre 28 % pour la zone n° 2 et 19 % pour la zone n° 3<sup>10</sup>.

L'offre de services du Sitac est ainsi diversifiée, avec une fréquentation en constante croissance depuis 2017. La sociologie des déplacements, par exemple l'importance du réseau pour les jeunes et la concentration des utilisateurs à Calais, sont autant d'éléments cohérents avec la mise en place de la gratuité des transports.

---

<sup>8</sup> Les cellules de comptage utilisent des technologies comme l'infrarouge pour détecter et compter automatiquement les passagers lorsqu'ils montent à bord des véhicules ou passent par des portes d'accès.

<sup>9</sup> 32 bus standard dont 2 hybrides, 22 bus articulés dont 14 hybrides, 3 bus « Impériale » et 7 mini-bus.

<sup>10</sup> Dans cette enquête mobilité, le territoire du syndicat est divisé en trois zones à des fins méthodologiques : Calais pour la zone n° 1, Sangatte, Coquelles, Coulogne, Nielles-lès-Calais, Marck et Guînes pour la zone n° 2, la zone n° 3 étant constituée par le reste des communes du territoire.

## 1.2 La préparation du passage à la gratuité totale des transports en commun inégale selon les enjeux

Par délibération du 26 septembre 2019, le comité syndical a décidé de la gratuité d'accès aux bus du réseau à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les usagers. L'abonnement au service de vélos, classiques ou électriques, est également devenu gratuit, la tarification du service de location restant inchangée avec, notamment, une heure gratuite d'utilisation.

Le Sitac rejoint ainsi d'autres autorités organisatrices de mobilité ayant fait le choix de la gratuité totale, comme la communauté urbaine de Dunkerque. Ce changement majeur et relativement rapide a soulevé de nombreux enjeux inégalement traités par le syndicat.

Si l'aspect juridique et fiscal du modèle de gratuité a été préparé, tel n'est pas le cas des conséquences financières ou de l'adaptation de la stratégie du syndicat.

### 1.2.1 Une intégration limitée du dispositif de « gratuité » dans la stratégie du Sitac

La stratégie du Sitac est articulée autour de deux documents : le plan de déplacements urbains et la convention de délégation de service public. Bien que désormais centrale dans la politique de transports publics du Calaisis, la gratuité n'est pas abordée dans la stratégie du syndicat.

#### 1.2.1.1 Un plan de déplacements urbains ne faisant pas de la gratuité un objectif prioritaire

Défini aux articles L. 1214-1 et suivants du code des transports, le plan de déplacements urbains, devenu plan de mobilité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, détermine, sur le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement.

L'article L. 1214-3 du code précité rend l'établissement de ce document « obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celle-ci ». Une liste, mise à jour au moins tous les cinq ans, des communes incluses dans ces agglomérations est établie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports.

En l'espèce, le Sitac n'a pas l'obligation d'établir un plan de déplacements urbains, car l'agglomération calaisienne compte moins de 100 000 habitants selon les arrêtés successifs. Or, par délibération du 11 octobre 2016, le comité syndical a approuvé une version révisée de son plan de déplacements urbains<sup>11</sup> qui devient, dès lors, d'application sur la période de contrôle.

<sup>11</sup> Le premier plan de déplacements urbains du Sitac date de 2003.

Ce plan ambitionnait un développement des transports en commun et différents reports modaux en leur faveur (tableau n° 7 de l'annexe n° 2). Afin d'atteindre ces objectifs, notamment l'augmentation de 50 % de la part des transports en commun par rapport à 2015, plusieurs leviers étaient identifiés, comme la réalisation d'une ligne de transport en commun en site propre et la mise en circulation de bus à haut niveau de services<sup>12</sup> ou encore la construction d'un pôle d'échange multimodal<sup>13</sup>.

À l'inverse, la gratuité du réseau n'était ni un objectif ni un levier d'action proposé dans la stratégie de 2016, alors qu'il s'agit, désormais, d'une orientation majeure de la politique de transports publics sur le territoire du Sitac.

Néanmoins, selon la délibération du 26 septembre 2019 actant la gratuité totale, « *la volonté de rendre le réseau gratuit pour tous a pour objectif d'accroître le pouvoir d'achat des habitants de l'agglomération tout en incitant au report modal en faveur des transports en commun* ». Dans l'attente de la réalisation des travaux de la ligne de transport en commun en site propre, la gratuité est apparue comme un levier pour atteindre les objectifs de report modal fixé par les documents d'urbanisme. De fait, le Sitac a donné deux objectifs à la gratuité (pour l'usager).

#### 1.2.1.2 Un contrat de délégation de service public complété partiellement par avenants

S'il est compréhensible que le contrat initial signé le 16 décembre 2016 ne mentionne pas la gratuité des transports<sup>14</sup>, les avenants pris à la suite, sous réserve que de telles modifications puissent passer par avenant<sup>15</sup>, ne traitent que d'une partie des conséquences de cette orientation sur l'économie et la conduite de la délégation de service public.

En effet, les avenants relatifs à la gratuité du réseau abordent<sup>16</sup>, principalement, les aspects des compensations financières, les modalités d'intéressement et la consistance du réseau (voir *infra* 2.1 « *le passage régulier à la gratuité* »). Il est ainsi procédé à la modification de l'article 37 de la convention initiale traitant de l'intéressement du délégataire, du compte d'exploitation prévisionnel ou des autres annexes obligatoires.

Cependant, les clauses relatives au régime financier et fiscal, aux droits et obligations de l'autorité délégante ou aux actions marketing et commerciales ne sont pas adaptées à ce nouveau mode de gestion. À titre d'illustration, les articles 38 à 40 mentionnant les autres formes d'intéressement et l'article 44 relatif aux pénalités ne tiennent pas compte de la gratuité. Pareillement, la politique marketing et commerciale de l'article 31 n'est pas adaptée à cette nouvelle caractéristique, à l'exception de l'avenant n° 3 prévoyant des mesures supplémentaires, en décembre 2019, dans le cadre du passage à la gratuité.

---

<sup>12</sup> Action n° 2.3 du PDU : mise en œuvre d'un transport en commun en site propre sur le réseau urbain.

<sup>13</sup> Action n° 2.2 du PDU : mise en œuvre d'un pôle d'échange multimodal.

<sup>14</sup> Contrairement au PDU, il apparaît logique que le contrat de DSP ne mentionne pas la gratuité, car il se borne à organiser l'exploitation d'un service qui, à l'époque de la signature, n'était pas encore gratuit. Cela rend d'autant plus nécessaire l'adaptation du contrat par avenant, voire la mise en place d'un nouveau contrat en cas de bouleversement de son économie, pour prendre en compte la gratuité du réseau et ses effets.

<sup>15</sup> Voir notamment les articles L. 3135-1, L. 3135-2, et R. 3135-7 à R. 3135-9 du code de la commande publique.

<sup>16</sup> Avenants n° 3 du 25 juin 2019 et avenant n° 4 du 14 octobre 2019.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Sitac indique que « *la mise en gratuité du réseau n'a pas eu d'impact sur le régime fiscal et financier de la délégation de service public, ni sur les obligations de l'autorité délégante.* ».

Tel n'est pas l'appréciation de la chambre qui considère que le basculement vers la gratuité totale des transports est une décision politique, prise dans un temps court, qui ne repose pas sur la stratégie du syndicat. Si, grâce à cette décision, le Sitac avait pour ambition de favoriser le pouvoir d'achat des habitants du Calaisis et un report modal en faveur des transports en commun, la chambre observe que les effets attendus de ces objectifs ne sont pas mesurés.

## 1.2.2 La réalisation d'études préalables inégales selon les enjeux

### 1.2.2.1 Des tests organisés par l'exploitant permettant d'anticiper certains besoins, notamment matériels

Afin d'évaluer, *in concreto*, la faisabilité d'une gratuité totale des transports et d'en anticiper les conséquences, le Sitac a réalisé une phase de test du 14 au 22 septembre 2019, pendant la semaine européenne de la mobilité<sup>17</sup>, en plus de ceux réalisés lors des pics de pollution, au titre de l'article L. 223-2 du code de l'environnement<sup>18</sup>.

Ce test, évoqué lors de la réunion du bureau du 15 mars 2019, puis confirmé lors de celle du 20 mai 2019, avait pour objectifs d'anticiper les conséquences techniques, financières et matérielles de la gratuité, et d'observer le comportement des usagers. Il s'agissait, par exemple, de tester l'installation des cellules de comptage des voyageurs en l'absence de délivrance de titres de transport. Leur objet était double : mesurer l'impact de la gratuité sur la fréquentation et apprécier la faisabilité d'une telle méthode de comptage en raison de son impact futur sur les caractéristiques de l'intéressement du délégataire.

Cette phase de test a été suivie d'un bilan présenté au comité syndical, le 26 septembre 2019, qui a souligné une hausse de la fréquentation de 51 % par rapport à la semaine précédente, notamment sur les quatre lignes principales (+ 59 % sur les lignes n° 1 et 2, + 58 % sur la ligne 3, et + 56 % sur la ligne 4). Cela a permis d'engager une réflexion sur la consistance du transport et le nombre de véhicules nécessaires pour absorber une potentielle affluence de voyageurs. Par exemple, sur la ligne n° 1, qui connaît une circulation dense en l'absence de transport en commun en site propre, la fréquence est d'un quart d'heure, et il semblait difficile d'envisager sa hausse sans engager des frais importants<sup>19</sup>. Aussi, il a été proposé la mise en circulation de bus articulés pouvant transporter 135 usagers au lieu de 90.

Ce test « grandeur nature » a permis de s'assurer de la faisabilité matérielle de la gratuité et d'anticiper une hausse, attendue, de la fréquentation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat indique que « *la montée en charge et l'adaptation des services a bien été décidée et anticipée par l'autorité organisatrice de la mobilité* ». Pour autant, la chambre souligne l'absence d'un réel plan de montée en charge et d'adaptation de l'offre de services, missions relevant pourtant d'une autorité organisatrice de la mobilité.

<sup>17</sup> La semaine européenne de la mobilité s'est déroulée du 16 au 22 septembre 2019.

<sup>18</sup> Surcoût du dispositif estimé à 3 663,64 € HT par jour de semaine et 735,45 € HT par dimanche et jour férié.

<sup>19</sup> Un surcoût de « 200 000 € à l'année pour gagner 1 minute » est évoqué devant le comité syndical, le 26 septembre 2019.



### 1.2.2.2 Une réelle réflexion sur le modèle juridique et fiscal de la gratuité

En plus des aspects matériels, les conséquences de la gratuité sur les caractéristiques économiques et fiscales du Sitac sont potentiellement importantes :

- une perte de recettes tarifaires dont la compensation n'est pas de droit et nécessite l'accord des membres et son inscription dans les statuts ;
- des questions sur le caractère d'assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et le maintien du droit à déduction en l'absence de recettes tarifaires ;
- la caducité du risque d'exploitation, tel que défini dans le contrat initial de délégation de service public du 16 décembre 2016, car celui-ci dépend du volume de billets vendus et donc du maintien d'une régie intéressée.

Dès mars 2019, le délégataire a présenté au Sitac trois formes juridiques possibles pour la délégation de service public dans un contexte de gratuité du réseau : une régie intéressée avec utilisation par le syndicat du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, une régie intéressée avec compensations tarifaires versées par les membres, un contrat de type affermage. Pour chaque solution, les avantages et les inconvénients ont été présentés au syndicat, lequel a pu choisir avec un niveau correct d'information.

À titre d'illustration, pour la première option (régie intéressée avec perte du droit à déduction de la TVA), le surcoût direct de la gratuité pour l'utilisateur est estimé à au moins 3,4 M€ par an. Il se décompose comme suit : 1,8 M€ HT par an de perte de recettes tarifaires, 1,6 M€ par an de TVA supplémentaire sur les dépenses de fonctionnement, et un décalage dans la trésorerie lié aux versements en provenance du fonds de compensation pour la TVA.

Également, la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers a mandaté la réalisation d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage afférente à la « *mise en gratuité des transports urbains et interurbains de la communauté d'agglomération du Calaisis* ». Selon le rapport d'analyse de novembre 2019, deux solutions étaient possibles : soit une concession de type affermage « *validée par les services fiscaux, mais (qui) comprend des surcoûts* », soit une régie intéressée avec assujettissement du Sitac à la TVA, schéma qui « *n'est pas validé dans son principe par certains professionnels du secteur et devra nécessiter la réalisation d'un rescrit fiscal* ».

À cette fin, le syndicat a fait réaliser une demande de rescrit fiscal par le cabinet Deloitte, le 12 septembre 2019. Son objet était de faire confirmer l'assujettissement du Sitac à la TVA, et donc son exonération de taxe sur les salaires, et de valider la méthode de calcul de la compensation de la perte de recettes tarifaires.

La chambre relève la réelle réflexion menée par le syndicat quant au modèle fiscal et juridique idoine.

### 1.2.2.3 Une analyse financière comparative aux effets limités

Dans le but d'apprécier les conséquences économiques de la gratuité, le Sitac a demandé au délégataire d'élaborer différents tableaux financiers selon trois niveaux d'offres et les trois montages juridiques précédemment évoqués.

L'hypothèse de service (HV1) retenue consiste à affecter les 881 000 € de charges supplémentaires, prévues initialement pour renforcer le cadencement de la ligne de transport en commun en site propre (ligne n° 4), en une offre supplémentaire de cinq véhicules répartis sur

les lignes n° 2 (+ 2 bus), n° 3 (+ 1 bus) et n° 4 (+ 2 bus) du réseau. À cela s'ajoute la mise en circulation d'un véhicule supplémentaire, le matin, sur la ligne n° 1. Toutes choses étant égales par ailleurs, le niveau d'offre de services supplémentaire était estimé à 962 677 €, en conformité avec le bilan de la fréquentation réalisé à la suite du « Grand test ».

Selon le type de contrat, le solde d'exécution varie fortement, d'où le réel enjeu pour le Sitac d'arbitrer entre risques financier, juridique et fiscal. En 2020 par exemple, l'exploitation serait déficitaire en cas de maintien du contrat actuel ou de sa transformation en affermage (cf. tableau n° 8 de l'annexe n° 2). Le choix d'une régie intéressée avec compensation financière de la perte de recette tarifaire apparaissait comme le plus soutenable.

Toutefois, cette analyse des différents types de contrat repose sur une hypothèse de montée en charge limitée (c'est-à-dire HV1), en l'absence de réelle programmation de l'adaptation de l'offre de services à la gratuité.

#### 1.2.2.4 Une absence d'analyse des besoins des usagers

Le Sitac dispose d'un plan de déplacements urbains révisé relativement récemment. De plus, une étude afférente à la mise en œuvre d'un dispositif de transport en commun en site propre associé au développement d'un pôle d'échanges multimodal a été réalisée par le Sitac en 2015. Actuellement, il étudie, par ailleurs, l'opportunité de développer le covoiturage, notamment pour les trajets domicile-travail-études.

Pour autant, ces éléments n'abordent pas frontalement la gratuité des transports, si bien que le Sitac ne disposait pas d'étude permettant de connaître les besoins de son territoire au moment de décider du passage, ou non, à la gratuité des transports.

Cette carence est le résultat du portage des études et tests préparant la gratuité par d'autres acteurs que le Sitac, notamment l'exploitant du réseau dont les objectifs diffèrent de ceux d'une autorité organisatrice de la mobilité. L'atteinte des objectifs propres du Sitac, comme le report modal ou le soutien au pouvoir d'achat, n'a pas été étudié préalablement au passage à la gratuité.

Finalement, la préparation du passage à la gratuité pour l'utilisateur a été inégale selon les enjeux. Le syndicat a été en mesure de réaliser un test « grandeur nature », suivi d'un bilan, et d'engager une réflexion sur le modèle juridique et fiscal le plus adapté. Néanmoins, confier, en grande partie, la préparation de la gratuité au délégataire a obéré la capacité du Sitac à se saisir des enjeux propres à une autorité organisatrice de la mobilité, comme l'adaptation de l'offre pour favoriser le report modal ou la prise en compte des besoins des habitants.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Sitac indique que la préparation de la gratuité a été travaillée de concert entre l'exploitant et son organisme.

Pour autant, la chambre maintient que les enjeux propres à une autorité organisatrice de la mobilité ont insuffisamment été abordés préalablement au passage à ce mode de gestion.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Créé en 1996, le Sitac est une autorité organisatrice de la mobilité qui intervient sur le ressort de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers et de la commune de Guînes. Il organise les services de mobilité sous la forme d'une délégation de service public.*

*Comprenant plus de 100 000 habitants, le ressort du syndicat présente des caractéristiques socio-économiques plus défavorables que le reste du département du Pas-de-Calais et de la région des Hauts-de-France. Au deuxième trimestre 2023, le taux de chômage y est de 11,2 % contre 8,4 % et 8,9 % dans les territoires précités.*

*C'est dans ce cadre que le choix d'une gratuité totale des transports à l'ensemble des usagers a été mise en œuvre, le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Afin de préfigurer le réseau, le Sitac a organisé un test « grandeur nature », du 14 au 22 septembre 2019, permettant un accès gratuit à l'ensemble des transports.*

*Pour le reste, la préparation de ce changement majeur a été inégale, selon les enjeux considérés. L'aspect juridique et fiscal du modèle de gratuité n'est pas abouti. Pareillement, la stratégie du Sitac n'intègre pas ce mode de gestion. Confier, en grande partie, la préparation de la gratuité au délégataire a donc obéré la capacité du Sitac à se saisir des enjeux d'une autorité organisatrice de la mobilité, comme l'adaptation de l'offre ou la prise en compte des besoins des usagers.*

---

## 2 LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ TOTALE DES TRANSPORTS EN COMMUN POUR L'USAGER

### 2.1 Un passage régulier à la gratuité

Comme évoqué plus haut, le Sitac a décidé de la gratuité totale de son réseau, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Jusqu'alors, le service de transport était payant et les recettes tarifaires représentaient 1,9 M€ en 2019, soit 10,1 % des produits d'exploitation.

Le choix d'une régie intéressée avec compensation financière d'une partie de la perte des recettes tarifaires par les membres du Sitac a été retenu. Cela a nécessité la modification du contrat de délégation de service public et des statuts du syndicat, après consultation ou délibération des instances *ad hoc*.

La régularité de ces opérations a été examinée par la chambre.

#### 2.1.1 Une modification régulière des statuts du syndicat

La gratuité totale du réseau a été délibérée le 26 septembre 2019, après avis favorable du bureau, le 19 septembre 2019<sup>20</sup>. Les statuts ont également été mis à jour par arrêté préfectoral du 22 novembre 2019, après délibération du comité syndical du 26 septembre 2019 décidant de modifier l'article 8 des statuts du 6 avril 2017 pour y introduire le principe d'une compensation financière et déterminer ses modalités de fonctionnement.

Il est désormais stipulé que « *le budget du syndicat est constitué (...) d'une recette compensatoire de la part de ses membres, relative à la mise en œuvre de la gratuité du réseau de bus effective dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Elle vise à compenser la diminution des recettes provenant des usagers du service de transport qui bénéficient de cette gratuité telle que détaillé ci-après.* ».

La modification statutaire indique, de plus, que « *les modalités de calcul et les montants de la recette compensatoire (...) seront fixés par délibération du Sitac. La répartition entre les membres est établie au regard du niveau de service pour les usagers du territoire du membre. Cette recette compensatoire doit permettre de couvrir a minima 10 % des coûts de revient du service de transport, déduction faite des autres recettes taxables encaissées par le Sitac.* ».

Ces éléments, vérifiés par la chambre pour les exercices 2020 et suivants, n'appellent pas de remarque particulière.

---

<sup>20</sup> En application du chapitre IV du titre II du règlement intérieur modifié par délibération du 7 avril 2017, puis par délibération du 29 juillet 2020, le bureau « *examine les dossiers qui seront soumis au comité syndical (...)* ».

## 2.1.2 Une modification du contrat de délégation de service public par avenant

Le contrat de délégation de service public a fait l'objet de dix avenants qui ont eu notamment pour objet de préciser les nouvelles dessertes de transport, de les ajuster en fonction des besoins du territoire, et de mettre en place de nouveaux services tels que le système de location automatisé de vélos à assistance électrique en libre-service, la desserte du terminal Transmanche, et d'entériner les coûts supplémentaires liés à la crise sanitaire<sup>21</sup>.

### Les modifications des contrats

Le régime des modifications des contrats de concessions, défini aux articles L. 3135-1, L. 3135-2, et R. 3135-1 à R. 3135-9 du code de la commande publique, s'applique aux modifications réalisées à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019 sur des contrats de concession conclus ou pour lesquels une procédure de passation a été engagée ou un avis de concession a été envoyé à la publication avant le 1<sup>er</sup> avril 2019<sup>22</sup>.

Un contrat de concession peut être modifié régulièrement, sans nouvelle procédure de mise en concurrence, notamment lorsque les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ou lorsque les modifications ne sont pas substantielles.

La modification d'un contrat en cours de validité doit être considérée comme substantielle et doit être qualifiée en nouveau contrat soumis aux règles du droit de la commande publique lorsqu'elle :

- introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue<sup>23</sup> ;
- change l'équilibre économique du contrat en faveur du titulaire, d'une manière qui n'était pas prévue dans les termes du contrat initial<sup>24</sup> ;
- modifie considérablement l'objet du contrat<sup>25</sup> ;
- a pour effet de remplacer le titulaire initial par un nouveau titulaire.

Ainsi, la modification envisagée ne doit pas changer la nature globale du contrat. Selon la jurisprudence, constitue une modification substantielle la modification du risque d'exploitation pesant sur le concessionnaire, par exemple en réduisant de manière significative les charges du délégataire<sup>26</sup>.

Le Conseil d'État considère, ainsi, que constituent des éléments essentiels du contrat qui ne peuvent être substantiellement modifiés, sa durée ou le volume des investissements prévus, de même que les tarifs appliqués aux usagers<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Voir tableau n° 9 de l'annexe n° 2.

<sup>22</sup> 2° de l'article 20 de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et 2° de l'article 16 du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

<sup>23</sup> 1° de l'article R. 3135-7 du code de la commande publique.

<sup>24</sup> 2° de l'article R. 3135-7 du code de la commande publique.

<sup>25</sup> CJUE, 29 avril 2010, Commission contre République fédérale d'Allemagne, Aff. C-160/08 ; 3° de l'article R. 2194-7 du code pour les marchés et 3° de l'article R. 3135-7 du code pour les concessions.

<sup>26</sup> CAA Marseille, 7 avril 2008, Cie méditerranéenne d'exploitation des services d'eau, n° 05MA01756.

<sup>27</sup> CE, 9 mars 2018, Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel, n° 409972.

La chambre a examiné en particulier l'avenant ayant eu le plus d'incidence, à savoir celui prévoyant la gratuité totale du réseau. Cet avenant n° 4 a été signé le 14 octobre 2019, après avis favorable de la commission de délégation de service public, le 24 septembre 2019, et la délibération du comité syndical du 26 septembre 2019, en application de l'article L. 1411-6 du CGCT. Cet avenant :

- officialise la mise en place de la gratuité du réseau « Imag'in » au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ;
- ajuste certaines dispositions de la convention afin de prendre en compte la mise en place de la gratuité et de conserver un risque d'exploitation pour le délégataire ;
- ajuste certaines fréquences de lignes et le nombre de stations de vélos ;
- officialise le décalage de mise en œuvre du bus à haut niveau de service à 2022 ;
- intègre une nouvelle option à la convention.

Son article 1<sup>er</sup> dispose que l'accès au réseau « Imag'in » devient gratuit pour l'ensemble des usagers et, par conséquent, porte suppression de l'annexe E « grille tarifaire et catégorie d'ayant droit » et modifications des annexes IF « tarification » et P « compte d'exploitation prévisionnel ».

Son article 3 modifie les caractéristiques de l'intéressement du délégataire définies à l'article 37 du contrat. Si le principe d'une régie intéressée est maintenu, le risque d'exploitation est adapté. Le co-contractant perçoit un intéressement à la fréquentation du réseau désormais assis sur le nombre de voyages<sup>28</sup>, et non plus sur le volume de titres vendus<sup>29</sup>. Le bonus ou le malus est, de plus, calculé selon un pourcentage de la rémunération forfaitaire de base et non plus selon la moitié de l'écart entre le chiffre d'affaires prévisionnel et réalisé.

La suppression de la grille tarifaire ne permet plus de s'appuyer sur les clefs de mobilité pour estimer la fréquentation des véhicules. Désormais, celle-ci est estimée sur la base des données billettiques estimatives de 2019 avec une majoration de 50 % correspondant au surplus de fréquentation constaté durant la période de test en septembre 2019. Concrètement, selon l'annexe F « détail des unités d'œuvre et voyages prévisionnels » modifiée, le nombre de voyages prévisionnels pris en référence pour 2020 a augmenté de plus d'un million, passant de 4 797 072<sup>30</sup> à 5 930 255<sup>31</sup>. Ceux prévus sur la période restante au contrat reposent sur une progression annuelle de 8 %. Cette fréquentation prévisionnelle est comparée à celle calculée à partir des données des cellules de comptage, afin de déterminer l'intéressement du délégataire.

---

<sup>28</sup> L'article 37 de la convention de délégation de service public tel que modifié dispose que « (...) Chaque année dans le rapport annuel, le nombre prévisionnel de voyages (annexe F) est comparé au nombre réel de voyages mesuré par le système de comptage installé dans les véhicules (...) ».

<sup>29</sup> L'article 37 initial disposait que « (...) Chaque année dans le rapport annuel, le nombre prévisionnel de titres vendus (cf. annexe F) est comparé au nombre réel de titres vendus (...) ».

<sup>30</sup> Nombre de voyages prévisionnels dans le contrat initial.

<sup>31</sup> Nombre de voyages prévisionnels issus de l'avenant n° 4.

Outre l'article 4 de l'avenant, qui instaure le principe d'une recette compensatrice de la perte du produit des ventes de billets par les membres du Sitac, le titre III porte modification de la consistance du réseau, pour tenir compte de la gratuité. Aussi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les fréquences des quatre lignes principales sont modifiées avec la mise en circulation de 5,5 bus supplémentaires<sup>32</sup>, soit un surcoût annuel de 962 677 €, dont une large partie est financée par le décalage à 2022 de la mise en œuvre du réseau de bus à haut niveau de service (cf. article 7 de l'avenant n° 4).

Au total, l'avenant n° 4 modifie les tarifs appliqués, l'intéressement du délégataire et la fréquentation attendue. Le délégataire voit sa rémunération variable<sup>33</sup> progresser de 116 %, depuis 2020, pour atteindre 80 000 € en 2022, alors qu'elle était nulle en début de contrat. Également, la hausse de la fréquentation attendue, élément dont le Sitac avait conscience, modifie le volume de transport que le délégataire doit assumer.

De plus, cet avenant a modifié la manière dont s'opère la relation au voyageur, en mettant à la charge du Sitac le paiement du coût du voyage. Il a introduit, en ce sens, un changement dans la relation entre l'usager, l'autorité organisatrice de la mobilité et le délégataire. Ce dernier s'est vu, en effet, substituer un objectif d'appropriation du mode de transport à un objectif commercial de vente de billets. Il place le contrat, sur la durée restant à courir, dans une nécessaire augmentation de l'offre, et donc des moyens qui y seront consacrés.

Ces éléments conduisent à conclure que l'avenant n° 4 a modifié substantiellement l'économie du contrat. En application des articles L. 3135-1, L. 3135-2 et R. 3135-7 à R. 3135-9 du code de la commande publique, il convenait donc d'organiser une procédure de passation, au lieu de procéder par avenant. Toutefois, la chambre constate qu'aucun concurrent lésé, éventuel, n'a engagé de recours contentieux contre cet avenant.

Pour autant, il est dans l'intérêt du Sitac de veiller à un contrôle attentif de chacune des clauses de la convention, et de proscrire tout nouvel avenant qui irait à nouveau dans le sens d'une amélioration de l'économie du contrat au bénéfice du délégataire.

## 2.2 Un modèle économique et fiscal inabouti

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, et dans le cadre d'une régie intéressée, le Sitac était considéré comme l'exploitant fiscal et se voyait reverser les recettes des usagers, collectées par le délégataire. En contrepartie, il lui remboursait les charges réelles d'exploitation, en plus du versement de sa rémunération forfaitaire. Le syndicat avait donc la qualité d'assujetti à la TVA<sup>34</sup> et récupérait la totalité de cette taxe déductible sur ses dépenses d'investissement et d'exploitation, en plus de ne pas être redevable de celle sur les salaires.

---

<sup>32</sup> Ligne n° 1 : un bus supplémentaire le matin, ligne n° 2 : deux bus supplémentaires toute la journée, ligne n° 3 : deux bus supplémentaires toute la journée, ligne n° 4 : un bus supplémentaire toute la journée.

<sup>33</sup> La rémunération variable du délégataire est composée désormais de l'intéressement lié au nombre de voyages réalisés sur le réseau, de l'intéressement à la maîtrise des charges, de l'intéressement lié à la qualité et des intéressements du personnel (qualité du service, développement durable).

<sup>34</sup> Le Sitac collectait la TVA sur les recettes tarifaires provenant de l'exploitation du réseau, sur les recettes dites de messagerie (publicité), et sur le versement de la région au titre du transport scolaire des lycéens.

Avec la mise en place de la gratuité du réseau, et donc la perte de la quasi-totalité des recettes assujetties à la TVA, le Sitac a dû revoir son modèle fiscal pour conserver son droit à déduction de cette taxe, essentiel pour sa stabilité financière. En effet, la perte de ce droit est estimée, sur les dépenses d'investissement, à 4,7 M€ (1,8 M€ entre 2015 et 2019, 2,9 M€ entre 2020 et 2027), et 1,6 M€ chaque année sur celles d'exploitation. À cela s'ajoute une perte de recettes commerciales de 1,8 M€ par an.

Or, le régime de la TVA déductible impose que la part des recettes taxables doit représenter au moins 10 % de l'intégralité du coût de revient annuel du service<sup>35</sup>. C'est pourquoi, le syndicat a fait le choix du maintien d'une régie intéressée avec compensation financière assujettie à la TVA.

Toutefois, considérer que les recettes compensatrices de la gratuité versées par les membres du Sitac, telles que définies à l'article 8 des statuts révisés et à l'article 4 de l'avenant n° 4, étaient assujetties à la TVA n'allait pas de soi. Au contraire, selon l'étude relative à la mise en gratuité des transports urbains et interurbains de la communauté d'agglomération du Calaisis précitée, cette solution « *permettrait une optimisation fiscale, mais n'est pas validée dans son principe par certains professionnels du secteur et devra nécessiter la réalisation d'un rescrit fiscal.* ».

Ainsi, se fondant sur l'article L. 80 B 1° du livre des procédures fiscales, le Sitac a adressé une demande de rescrit à l'administration fiscale le 12 septembre 2019, afin de faire confirmer les trois éléments suivants :

- le syndicat sera assujetti à la TVA, au titre du versement de la région Hauts-de-France afférent à l'organisation du transport scolaire ;
- il sera également assujetti à la TVA, au titre de la recette compensatoire des recettes tarifaires qui sera versée par ses membres ;
- il disposera d'un droit intégral à déduction de la TVA, sous réserve du respect du seuil de 10 % des recettes imposables par rapport au coût de revient du service de transport.

En l'absence de réponse de l'administration fiscale, dont le silence ne vaut pas acceptation, et face à l'enjeu financier que représente le maintien d'un droit à déduction de la TVA, la chambre recommande au syndicat d'engager toute diligence pour s'assurer de son assujettissement à cette taxe. En l'état, sa position fiscale est insuffisamment consolidée.

**Recommandation n° 1 : engager toute diligence pour s'assurer du caractère d'assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Sitac considère que toute diligence a été engagée pour s'assurer du caractère d'assujetti à la TVA, s'appuyant sur les échanges nombreux avec l'administration fiscale, laquelle n'aurait pas expressément invalidé le régime fiscal dont bénéficie le syndicat.

<sup>35</sup> Réponse ministérielle au Sénat N° 6098 et 6356 du 8 novembre 2018 sur la récupération de la TVA dans le cadre des opérations de transport scolaire ; CJUE 29 octobre 2009, C-246/08, Commission contre Finlande ; CJUE 12 mai 2016, C-520/14, Gemeente Borsele.



La chambre souligne qu'il ne revient pas à l'administration fiscale d'invalider, spontanément, l'assujettissement du syndicat, notamment lors de remboursement de TVA. Elle rappelle qu'il appartient bien à celui-ci de faire valider officiellement sa position par voie de rescrit ; le silence ne valant pas acceptation au cas d'espèce. Elle relève que seul le rescrit fiscal démontre une position officielle de l'administration fiscale et produit des effets juridiques.

## 2.3 Un délégué qui ne joue pas pleinement son rôle

Indispensable à la bonne conduite du réseau, le suivi de la délégation de service public par le Sitac est incomplet. Si l'approbation des comptes et du rapport d'activité n'appelle pas de remarque, le contrôle des autres aspects de la délégation de service public n'est pas réalisé.

### 2.3.1 Les comptes et le rapport d'activité du délégataire, approuvés sans consulter la commission des services publics locaux

Le Sitac présente chaque année, au mois de juin, au bureau puis au comité syndical, le rapport d'activité de l'exercice précédent et les comptes du délégataire.

#### **La présentation du rapport d'activité et des comptes du délégataire**

Le délégué dispose d'un pouvoir de contrôle du délégataire, qui se traduit, en premier lieu, par la remise d'un rapport d'information à l'autorité délégante. Le concessionnaire produit, chaque année, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services (article L. 3131-5 et R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique et L. 1411-3 du CGCT).

Ce rapport, produit par le concessionnaire avant le 1<sup>er</sup> juin, permet, en outre, aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public et de les comparer avec l'année précédente.

En application des articles L. 1411-4 et L. 1413-1 du CGCT, la commission consultative des services publics locaux dédiée aux transports publics a été mise en place en 2003, de nouveaux membres ont été désignés lors des réunions du comité syndical des 18 décembre 2019 et 29 juillet 2020, mais celle-ci ne s'est réunie que deux fois sur la période. Elle n'a donc pas systématiquement été consultée sur le rapport de l'exploitant, contrairement à l'exigence posée à l'article L. 1413-1 précité.

Les rapports d'activité transmis par le délégataire informent sur la fréquentation du réseau, l'offre kilométrique et les services complémentaires de vélos et de navette fluviale. Ils comprennent, également, un état du personnel, du parc de véhicules et des charges d'exploitation. Dans le même temps, le Sitac reçoit les comptes du délégataire, composés des états financiers et de ses annexes reprenant les principes, règles et méthodes comptables.

Cependant, ces informations restent incomplètes. À titre d'illustration, les inventaires des biens de retour et de reprise<sup>36</sup> du service concédé ne sont pas actualisés annuellement<sup>37</sup>, contrairement à l'article 26 de la convention de délégation. Ainsi, le syndicat ne connaît pas précisément l'état des biens nécessaires à l'exploitation du service et ne peut donc pas en programmer le renouvellement.

### 2.3.2 Un suivi défaillant du reste du contrat de délégation de service public

Le droit de contrôle et d'information du Sitac est rappelé à l'article 4 de la convention de délégation, afin qu'il puisse s'assurer de la conformité des services fournis avec les stipulations contractuelles, procéder à toute vérification technique et comptable, et demander des justificatifs à l'appui des informations transmises par l'exploitant.

La chambre constate qu'outre la transmission d'un rapport d'activité incomplet, le contrôle du Sitac est inexistant, tant en termes de qualité de service que d'analyse des comptes produits, pour lesquels aucune demande de pièces justificatives n'est réalisée.

Le constat est similaire pour l'intéressement du délégataire et les pénalités, qui ne sont pas contrôlés par le syndicat. Les données servant de calcul à l'intéressement sont produites par le délégataire sur une base déclarative sans vérification. De même, le syndicat n'a procédé à aucun contrôle sur place pour s'assurer de la qualité du service.

Qu'il s'agisse des informations contenues dans le rapport d'activité et les comptes de l'exploitation, de la computation de l'intéressement ou de la qualité du service, aucun contrôle n'est fait par le Sitac, qui se fie à ce qui est déclaré par le délégataire. Il en résulte un suivi incomplet de la délégation de service public, qui fragilise le pilotage du réseau de transport.

Sans remettre en cause la qualité du travail effectué par les services du syndicat, composés de trois agents, la chambre lui recommande d'exercer son pouvoir de contrôle technique, juridique et financier de la mise en œuvre du contrat. Les bonnes relations entre le Sitac et son exploitant ne sauraient justifier l'absence de contrôle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat s'est engagé à proposer « *au comité syndical du 27 mars 2024, une délibération visant à engager une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui comprendra (...) la réalisation d'un audit de la convention* ». Tout en soulignant le caractère positif des mesures envisagées, la chambre observe qu'elles ne répondent qu'imparfaitement aux insuffisances constatées, lesquelles caractérisent un contrôle lacunaire du délégant.

**Recommandation n° 2 : exercer le pouvoir de contrôle technique, juridique et financier dévolu au délégant afin d'être en capacité de piloter le service de transport.**

<sup>36</sup> Les biens de retour sont ceux qui sont indispensables à l'exercice de la mission de service public et qui doivent revenir à la personne publique en fin de contrat. Par contraste, les biens de reprise sont ceux qui, nécessaires à l'exercice de la mission de service public, peuvent lui revenir, sur option, en fin de contrat.

<sup>37</sup> Dans les rapports d'activité, seuls le type et le nombre de véhicules sont présentés.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Le passage à la gratuité, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, a soulevé plusieurs difficultés pour le Sitac.*

*La convention de délégation de service public a été modifiée à plusieurs reprises par avenants au lieu de relancer une nouvelle procédure. Il sera dans l'intérêt du Sitac de proscrire tout nouvel avenant qui améliorerait à nouveau l'économie du contrat au bénéfice du délégataire, ce qui reviendrait à une modification substantielle sans passer par un nouveau contrat. L'objectif est de limiter le risque de contestation contentieuse d'un prochain avenant.*

*De plus, le modèle fiscal d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée demeure fragile. En effet, le Sitac a fait une demande de rescrit à l'administration fiscale afin qu'elle confirme ce modèle. En l'absence de réponse de cette dernière, dont le silence ne vaut pas acception, la chambre recommande au Sitac de s'assurer qu'il conserve bien son droit à déduction de TVA à la suite du passage à la gratuité. Ce droit lui permet une économie de 1,6 M€ par an en fonctionnement et de 4,7 M€ en investissement, jusqu'en 2027.*

*Enfin, l'absence de contrôle de l'exécution de la délégation de service public et des données incomplètes obèrent la capacité du Sitac à suivre les différents aspects du service de transport. La chambre lui recommande donc d'exercer effectivement le pouvoir de contrôle technique, juridique et financier dévolu au délégant.*

---

### 3 LE SITAC APRÈS LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ TOTALE DES TRANSPORTS

#### 3.1 Une fiabilité des comptes à améliorer

Afin de pouvoir apprécier la soutenabilité financière du dispositif de gratuité mis en place, la chambre doit préalablement s'assurer de la fiabilité des comptes qui lui ont été communiqués.

Si plusieurs contrôles concernant la fiabilité des comptes n'appellent pas de remarque, les règles d'affectation du résultat sont imparfaitement appliquées sur la période du contrôle.

Pour deux exercices, 2018 et 2020, le Sitac a affecté le solde de la section d'investissement postérieurement à celui de fonctionnement et à l'affectation au compte 1068.

Pour le budget 2018, la reprise de l'excédent d'exécution de la section d'investissement de l'année 2017 a été réalisée par une décision modificative du 11 décembre 2018, postérieurement à la reprise du résultat de fonctionnement et l'affectation au compte 1068, votée le 19 février 2018.

Concernant le budget 2020, la reprise du besoin de financement de la section d'investissement de l'année 2019 a été réalisée par le vote d'une décision modificative, le 29 juin 2020, postérieurement à la reprise du résultat de fonctionnement et l'affectation au compte 1068, votée le 12 février 2020. Interrogé sur ces éléments, le Sitac évoque un oubli. La chambre constate toutefois que cette opération masquait un déséquilibre du budget primitif 2020 au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT<sup>38</sup>.

Pour les exercices suivants, les budgets respectent les règles d'affectation du résultat. La chambre invite donc le Sitac au strict respect des conditions d'affectation du résultat afin de se conformer aux principes d'équilibre et de sincérité budgétaires.

S'agissant du suivi des immobilisations du syndicat, la comparaison entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public fait apparaître un écart, pour les immobilisations incorporelles, de 2,7 M€ sur la valeur nette de l'actif, et sur la valeur d'acquisition. Il s'explique par l'absence d'immobilisations au compte 20 dans l'état de l'actif de l'ordonnateur. Selon le Sitac, ces dépenses, réalisées dans le cadre de travaux pour compte de tiers, devraient figurer au compte 45, alors qu'elles ont été imputées, initialement par erreur, au compte 20.

Pour les immobilisations corporelles, le différentiel s'établit à 1,5 M€ sur la valeur nette de l'actif. Les immobilisations sur sol d'autrui relatives aux aménagements et agencements représentent à elles seules un écart de plus de 1 M€.

---

<sup>38</sup> Au budget primitif 2020, la section d'exploitation est présentée à l'équilibre à 27 919 078,65 €, après intégration du R 002. La section d'investissement est présentée à l'équilibre à 19 468 399,92 €, après intégration du solde des restes à réaliser de - 5 418 065,52 €. Or, si le Sitac avait correctement affecté les résultats 2019, il convenait d'imputer au R 001 la somme de - 1 367 735,40 €. Ainsi, le non-respect des règles d'affectation du résultat 2019 masquait un déséquilibre de 1 367 735,40 €.

Surtout, le syndicat n'est pas en capacité de justifier la réalité physique de son inventaire comptable. Or, le 2° du titre III du chapitre 4 de la nomenclature M4 indique que « l'ordonnateur tient un inventaire détaillé des biens dont le service est propriétaire ou qu'il a reçu à disposition ou en affectation. Une fiche d'identification ouverte par bien ou par groupe de biens permet de retracer notamment sa localisation, son coût d'acquisition, sa durée d'amortissement (...). ».

Aussi, la chambre invite vivement le Sitac à renforcer le suivi de son inventaire, élément de nature à fiabiliser également le suivi de ses biens propres, de retour et de reprise dans le cadre de la délégation de service public.

### 3.2 Une soutenabilité financière qui n'apparaît plus assurée

En 2022, le budget du syndicat s'établit à plus de 30 M€ (compte administratif 2022). La totalité des flux financiers est retracée au sein du budget principal, en l'absence de budget annexe.

Le passage à la gratuité a entraîné un double effet négatif sur le cycle courant d'exploitation :

- un effet prix, en raison de la perte des recettes tarifaires non-entièrement compensées par les membres du syndicat ;
- un effet volume, caractérisé par une hausse des charges d'exploitation du délégataire consécutivement à l'augmentation marquée de la fréquentation.

L'annexe n° 3 permet d'approfondir les éléments d'analyse financière expliqués ci-dessous, à la fois en exploitation et en investissement.

#### 3.2.1 Une dégradation du cycle courant d'exploitation

Tableau n° 1 : Évolution des performances financières

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2017-2022
Ressources d'exploitation	1 981 199	2 055 674	1 983 584	142 800	98 470	55 449	- 97 %
+ Ressources fiscales	15 923 107	15 698 634	16 146 533	15 399 422	16 635 530	17 367 767	9 %
= Produit total	17 904 306	17 754 308	18 130 116	15 542 223	16 734 000	17 423 216	- 3 %
<b>Valeur ajoutée</b>	<b>4 021 328</b>	<b>4 201 695</b>	<b>4 384 007</b>	<b>342 468</b>	<b>2 105 438</b>	<b>1 028 625</b>	<b>- 74 %</b>
<i>en % du produit total</i>	22,5 %	23,70 %	24,20 %	2,20 %	12,60 %	5,90 %	
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>4 508 858*</b>	<b>4 852 942</b>	<b>5 032 986</b>	<b>2 434 075</b>	<b>3 572 523</b>	<b>2 646 114</b>	<b>- 41 %</b>
<i>en % du produit total</i>	25,2 %	27,30 %	27,80 %	15,70 %	21,30 %	15,20 %	
<b>CAF Brute</b>	<b>4 461 873</b>	<b>5 496 105</b>	<b>5 478 197</b>	<b>2 471 717</b>	<b>5 391 852</b>	<b>928 696</b>	<b>- 79 %</b>
<i>en % du produit total</i>	24,9 %	31,00 %	30,20 %	15,90 %	32,20 %	5,30 %	
<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>4 047 041</b>	<b>5 060 481</b>	<b>5 020 733</b>	<b>1 991 307</b>	<b>4 887 338</b>	<b>398 859</b>	<b>- 90 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Note : \* Pour cet exercice, une subvention d'équipement de 178 080 € a été retranchée de l'excédent brut d'exploitation.

De 2017 à 2022, la capacité d'autofinancement (CAF) brute se contracte fortement, passant de 4,5 M€ à 0,9 M€, soit - 79 %. Le taux d'épargne n'est plus que de 5 % en fin de période, quand il était de 25 % en 2017. La CAF nette suit la même tendance, avec une dégradation de 90 % passant de 4 M€ à 0,4 M€, eu égard à la quasi-stabilité de l'annuité en capital de la dette (légère hausse de plus de 100 000 €, passant de 414 832 € en 2017 à 529 838 € en 2022).

Toutefois, la variation de ces deux ratios financiers est à prendre avec prudence, du fait de l'effet substantiel du résultat exceptionnel<sup>39</sup>, notamment en 2021 et 2022 avec, respectivement, un solde de + 2 M€ et - 1,6 M€<sup>40</sup>, et du résultat financier. Aussi, la chambre analysera plutôt les soldes intermédiaires de gestion de valeur ajoutée et d'excédent brut d'exploitation, qui permettent de mieux apprécier les conséquences financières de la gratuité.

Sur la période, la valeur ajoutée du Sitac a été divisée par quatre, passant de 4 M€ en 2017 à 1 M€ en 2022, soit - 74 %. Il en résulte une baisse du taux de valeur ajoutée<sup>41</sup> de 17 points (23 % en 2017, 6 % en 2022). Surtout, alors qu'elle se maintenait à 4 M€ jusqu'en 2019, la valeur ajoutée marque une réelle contraction en 2020 (0,3 M€), année de la mise en place de la gratuité.

Cette tendance baissière s'explique par la quasi-disparition des recettes tarifaires, sous l'effet de la gratuité, qui passent de 2 M€ à 55 449 € (- 97 %), et la hausse des consommations intermédiaires<sup>42</sup> de 18 % (+ 2,5 M€). La majoration du taux de versement mobilité à 2 % dans le cadre de l'opération de transport en commun en site propre<sup>43</sup>, permettant une hausse de son produit de 9 % (15 923 107 € en 2017, 17 367 767 € en 2022, soit + 1,4 M€), n'a pas permis d'enrayer cette dynamique.

L'excédent brut d'exploitation marque également une baisse, mais celle-ci est logiquement plus limitée (- 41 %), passant de 4,5 M€ à 2,6 M€. En effet, les subventions d'exploitation, soit les recettes compensatrices versées par la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers et la communauté de communes du Pays d'Opale, croissent de 105 % (891 186 € en 2017, 1 825 204 € en 2022, soit + 934 018 €). Il en résulte un taux d'excédent brut d'exploitation<sup>44</sup> moins alarmant de 15 % en 2022.

L'effet prix et l'effet volume de la gratuité font que la valeur ajoutée diminue davantage que l'excédent brut d'exploitation.

Au total, la situation financière du Sitac, satisfaisante en début de période, apparaît désormais structurellement fragile avec des ressources qui stagnent (+ 2 %, de 18 796 273 € en 2017 à 19 249 072 € en 2022, soit + 425 799 €) et des charges qui augmentent (+ 16 %, de 14 287 415 € en 2017 à 16 602 958 € en 2022, soit + 2 315 543 €).

<sup>39</sup> Le résultat exceptionnel est fortement influencé par l'avancement des travaux pour compte de tiers, voir *infra*.

<sup>40</sup> Le compte 6742 retrace le versement d'une subvention exceptionnelle d'équipement versée à la commune de Calais pour un montant de 1 167 116 €. Le compte 6743 retrace une subvention exceptionnelle de fonctionnement à l'association Opale vélo services de 2 232 €.

<sup>41</sup> Taux de valeur ajoutée = valeur ajoutée / produits d'exploitation.

<sup>42</sup> Il s'agit des charges courantes d'exploitation.

<sup>43</sup> Le versement mobilité a été porté à 2 % en 2015. Par délibération du 12 février 2020, le Sitac a de nouveau délibéré sur le versement mobilité au regard de l'extension de son ressort territorial en prévoyant un lissage du taux d'assujettissement sur cinq ans, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2020, pour les nouvelles communes entrantes, faisant passer le taux de 0,5 % à 2 % en fin de période dérogoaire.

<sup>44</sup> Taux d'excédent brut d'exploitation = excédent brut d'exploitation / produits d'exploitation.

### 3.2.2 L'effet prix de la gratuité : une compensation moins que proportionnelle de la perte de recettes tarifaires

Le passage à la gratuité s'est traduit par une perte de recettes commerciales qui n'a pas été entièrement compensée par les membres du Sitac.

En application de l'article 8 des statuts, les recettes compensatoires doivent permettre de couvrir au moins 10 % des coûts de revient du service, déduction faite des autres recettes taxables encaissées par le Sitac. Ainsi, la méthode de calcul de cette recette n'est pas fondée sur une compensation totale ou partielle de la gratuité, même si elle vise à en atténuer l'impact sur l'équilibre du budget du syndicat. La perte nette pour ce dernier est estimée à au moins 3 M€<sup>45</sup> par la chambre. De même, alors que le produit de la vente de billets voyageurs représentait 13 % du coût de revient<sup>46</sup> du service avant le passage à la gratuité, la compensation financière des membres du syndicat, qui s'y est substituée, ne représente que 6 % de ce coût.

La mise en place de la gratuité s'est donc accompagnée d'une perte de recettes de 3 M€, malgré la compensation financière des membres du Sitac.

### 3.2.3 L'effet volume de la gratuité : la croissance des charges déléguées

La chambre a analysé les causes de la croissance de 18 % (+ 2,5 M€) de la rémunération de l'exploitant (16 M€ en 2022), principal poste de dépenses d'exploitation.

La part fixe (+ 65 575 €) et l'intéressement (+ 80 673 €) ont chacun augmenté de 19 %, l'exploitant percevant un intéressement à partir de 2020. Depuis 2017, le remboursement par le Sitac des charges d'exploitation du délégataire est à l'origine de la croissance des dépenses de sous-traitance générale du syndicat. Les achats (+ 57,3 %, soit + 786 157 €) et les autres charges extérieures (+ 52,5 %, soit + 1 629 918 €) sont les postes les plus dynamiques. Les dépenses de personnel, bien que moins haussières (+ 15 %, soit + 1 196 340 €) sont le premier poste d'exploitation (8 276 433 €, soit 61 % du total).

La chambre a analysé l'impact de la gratuité sur ces dépenses supplémentaires en distinguant les coûts directs et indirects de cette mesure.

**Tableau n° 2 : Les coûts directs et indirects de la gratuité du réseau**

En €	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Coût direct	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677
Coûts indirects			283 939	466 096	466 096	478 196	478 196	478 196
Total	962 677	962 677	1 246 616	1 428 773	1 428 773	1 440 873	1 440 873	1 440 873

Source : chambre régionale des comptes, à partir des avenants du contrat de délégation de service public.

<sup>45</sup>  $5\,773\,327 - (2\,670\,578 + 126\,475) = 2\,976\,274$  avec 5 773 327 € de recettes de vente de billets de 2017 à 2019, 2 670 578 € de recettes compensatoires cumulées et 126 475 € de produit de la vente de billets de 2020 à 2022. Il s'agit d'un minimum, car la chambre s'est basée sur le montant des recettes tarifaires de 2017 à 2019.

<sup>46</sup> Coût de revient calculé selon la même méthode que le Sitac (somme du chapitre 011 et du c/6811).

Le coût direct du passage à la gratuité est estimé à 0,96 M€ par an, en application de l'avenant n° 4 du 14 octobre 2019, qui évoque une hausse de la fréquence des bus sur les quatre lignes principales pour absorber le surplus de voyageurs lié à la gratuité du service.

S'agissant des coûts indirects, la hausse de la fréquentation du réseau du Sitac, depuis 2020, l'a obligé à revoir son offre de service (88 000 km supplémentaires) et le nombre de véhicules en circulation (six bus articulés supplémentaires)<sup>47</sup>. Ces éléments apparaissent comme la conséquence de la gratuité et de la création du pôle d'échanges multimodal.

Sur la base des avenants, le surcoût pour le délégataire, et donc pour le Sitac, est estimé à 0,28 M€ en 2022, 0,47 M€ en 2023 et 2024, et 0,48 M € pour les années suivantes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Sitac soutient que « *s'agissant des coûts indirects à imputer à la mise en œuvre de la gratuité, il convient d'isoler la part relative aux effets du pôle d'échanges multimodal (...) qui doit être considérée indépendamment de la gratuité du réseau.* ». Il estime ainsi les coûts indirects à 0,16 M€ à partir de 2023.

Telle n'est pas la position de la chambre, qui constate que la construction du pôle d'échanges multimodal, au titre du projet « Mouv'in », a accompagné la restructuration partielle du réseau dans le cadre de la gratuité. Cet équipement ne peut donc pas être traité comme un élément indépendant de la gratuité ; leurs objectifs sont d'ailleurs communs : hausse de la fréquentation et report modal en faveur des transports collectifs urbains.

Finalement, côté dépenses, la gratuité a entraîné un surcoût annuel direct de 1 M€, et des charges indirectes d'environ 0,5 M€ par an auxquelles il convient de retrancher une économie de 75 632 € permise par la modification de la consistance du réseau pour tenir compte des effets de la gratuité. En exploitation, le coût net de la gratuité est donc de 1,4 M€.

### 3.2.4 Les autres coûts et l'impact de l'inflation

D'autres surcoûts sont également à noter sur la période du contrôle, notamment les conséquences de la crise sanitaire (+ 91 877 € en 2020 et + 47 300 € en 2021) et du développement de la consistance du service.

En application de l'avenant n° 5 du 4 décembre 2019, le syndicat a levé l'option n° 7 du contrat initial sur la création d'une nouvelle ligne de bus (+ 355 515 € par an). La consistance du transport scolaire a aussi été renforcée avec son extension aux nouvelles communes membres du Sitac (+ 165 452 € en 2021, + 435 186 € pour les années suivantes).

Enfin, la volonté de développer les mobilités douces dans un contexte de gratuité, et d'autres mesures comme le déploiement d'un système d'information des voyageurs, parachèvent cette hausse des charges d'exploitation (+ 183 342 € en 2020, + 75 512 € en 2021, + 121 546 € en 2022, + 155 558 € en 2023 et + 186 683 € en 2024 et ensuite).

---

<sup>47</sup> Voir article 5 de l'avenant n° 9 du 7 février 2022.



En sus de ces évolutions, directement ou non, liées à la gratuité, l'accélération de l'inflation a alourdi les charges d'exploitation. Plusieurs postes semblent particulièrement impactés par la hausse généralisée des prix, à l'instar des dépenses de carburant et lubrifiant (946 185 € en 2021, 1 446 649 € en 2022, soit + 78 % sur la période du contrôle) ou de pièces détachées (243 072 € en 2021, 277 038 € en 2022, soit + 59 % sur la période).

Le passage à la gratuité a eu un double effet sur le cycle courant d'exploitation du Sitac :

- une perte de recettes tarifaires non-entièrement compensée (effet prix) de 1 M€ par an ;
- des surcoûts d'exploitation directs et indirects pour absorber le surplus de fréquentation (effet volume) de 1,4 M€ par an, le tout dans un contexte inflationniste en fin de période.

### 3.3 Une capacité d'investissement limitée par le passage à la gratuité et par la conduite d'opérations pour compte de tiers

Tableau n° 3 : Le financement des dépenses d'équipement

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2017-2022
<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>4 047 041</b>	<b>5 060 481</b>	<b>5 020 733</b>	<b>1 991 307</b>	<b>4 887 338</b>	<b>398 859</b>	<b>- 90 %</b>
<b>Financement propre disponible</b>	<b>4 047 041</b>	<b>5 060 481</b>	<b>5 020 733</b>	<b>1 991 307</b>	<b>4 887 338</b>	<b>398 859</b>	<b>- 90 %</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	928 090	1 559 647	1 520 609	5 796 678	2 005 257	1 006 629	8 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	3 118 951	3 500 834	3 500 123	- 3 805 371	2 882 081	- 607 770	- 12 %
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	- 1 785 080	- 2 262 541	- 7 199 245	- 129 850	- 93 %
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>3 118 951</b>	<b>3 500 834</b>	<b>1 715 044</b>	<b>- 6 067 911</b>	<b>- 4 317 164</b>	<b>- 737 620</b>	<b>- 124 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Comme présenté ci-dessus, la capacité d'autofinancement (CAF) nette du syndicat décroît de 90 % (- 3,6 M€), pour être réduite à 0,4 M€ en 2022. En l'absence de recettes d'investissement hors emprunt, le financement propre disponible est égal à la CAF nette.

En cumulé, les ressources propres du syndicat, (21,4 M€) permettent de couvrir les dépenses d'investissement propres (12,8 M€). En revanche, après intégration du solde des opérations pour compte de tiers, le Sitac dégage un besoin de financement depuis 2020 (- 6,1 M€ en 2020, - 4,3 M€ en 2021 et - 0,7 M€ en 2022).

Ainsi, la chambre distingue, dans la suite de l'analyse, les dépenses d'investissement pour le propre compte du Sitac de celles pour compte de tiers.



### 3.3.1 Des investissements conséquents à la suite du passage à la gratuité

#### 3.3.1.1 Des acquisitions de bus pour 6,2 M€

Jusqu'en 2020, le syndicat dégage une capacité d'investissement propre de 10,1 M€ eu égard à des dépenses d'investissement cumulées de 4 M€ et des ressources propres de 14,1 M€. Depuis l'introduction de la gratuité, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, il est en besoin de financement à hauteur de 1,5 M€, sous l'effet de dépenses d'investissement de 8,8 M€, en forte hausse, et d'un financement propre disponible de 7,3 M€<sup>48</sup>, en contraction.

Au-delà de la dégradation du cycle courant d'exploitation, le passage à la gratuité s'est accompagné d'une hausse sensible des dépenses d'équipement, notamment pour adapter l'offre de service. Ainsi, l'opération n° 8 « acquisition de matériel roulant » (7,2 M€) représente 56 % des dépenses d'équipement et 61 % de celles liées aux opérations.

Ces investissements, réalisés pour accompagner la hausse de la fréquentation du réseau et adapter la flotte de bus<sup>49</sup> à l'ouverture en site propre, ont consisté en l'achat de huit bus articulés hybrides en 2020 et de quatre autres bus identiques en 2021 (6,2 M€). L'acquisition de cellules de comptage, nécessaires pour établir la fréquentation des bus, a représenté une dépense d'environ 0,4 M€<sup>50</sup>.

Le coût direct de la gratuité, en dépenses d'équipement, est donc évalué à 6,6 M€ et induit une dégradation de la capacité d'investissement du Sitac.

#### 3.3.1.2 Des locations de bus et une absence de plan pluriannuel de renouvellement du matériel roulant

D'autres dépenses, non-imputées en investissement, ont permis au syndicat de renforcer son parc de matériel roulant pour absorber l'afflux de voyageurs consécutif à la gratuité du réseau. D'une part, dès 2012, le Sitac a conclu un contrat de crédit-bail pour la location de quatre bus à haut niveau de service, pour un coût annuel de 172 550 €, soit un total, sur 12 ans, de 2,07 M€. Ces dépenses ont été imputées en section d'exploitation au compte 6122.

Comme il l'avait fait en 2017 et en application de l'article 26 de la convention de délégation de service public, le syndicat, en application de l'avenant n° 9 du 7 février 2022, a mis à la charge du délégataire la location de six bus articulés (coût annuel de 155 432 €). Ces charges sont réimputées au délégant sous la forme de dépenses d'exploitation.

Cette méthode présente une incohérence. Le syndicat considère ces bus comme des biens de retour, alors que le délégataire n'en est pas propriétaire, mais locataire auprès d'un tiers, et que le contrat de location ne prévoit aucune clause d'éventuel rachat.

<sup>48</sup> Besoin de financement de 3,8 M€ en 2020 et de 0,6 M€ en 2022, capacité de financement de 2,88 M€ en 2021.

<sup>49</sup> En 2017, selon les données du Sitac, le matériel roulant était constitué de 52 bus dont 38 standards et 5 articulés gazole pour passer, en 2022, à 64 bus dont 12 articulés gazole, 12 articulés hybrides, 27 standards et 2 standards hybrides ; ce parc sera maintenu jusqu'au terme du contrat de délégation de service public.

<sup>50</sup> 240 924 € en 2020 et 167 710 € en 2021.

De plus, s'il apparaît possible que la location de bus soit économiquement plus avantageuse que leur acquisition, la chambre observe que cette orientation ne repose sur aucune stratégie d'adaptation de l'offre clairement établie. D'ailleurs, le Sitac ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement pour programmer le renouvellement de sa flotte de bus. Seuls les services administratifs ont récemment créé un document de travail permettant de suivre l'âge moyen des bus et anticiper les dépenses liées à leur renouvellement.

La chambre recommande donc de formaliser cette démarche, afin d'en faire un outil de pilotage du renouvellement de la flotte de bus discuté devant l'assemblée délibérante.

**Recommandation n° 3 : soumettre au vote du comité syndical un plan pluriannuel de renouvellement de la flotte de bus.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Sitac s'engage à soumettre une délibération au comité syndical dans les meilleurs délais pour faire adopter un plan pluriannuel d'investissement du matériel roulant du syndicat.

### 3.3.2 Des opérations pour compte de tiers coûteuses

#### **Le projet « Mov'in »**

Le projet « Mov'in », porté par le Sitac, vise à créer un pôle d'échanges multimodal et d'une ligne de transport en commun en site propre sur laquelle a été construite une passerelle cyclo-piétonne. Il est décliné en trois phases, dont les deux premières sont achevées et la troisième en cours d'étude :

- phase n° 1 : requalification des abords de la passerelle Mollien ;
- phase n° 2 : réalisation du pôle d'échanges multimodal ;
- phase n° 3 : aménagement de la ligne de transport en commun en site propre.

Ces opérations, engagées avant le passage à la gratuité, constituent un levier d'attractivité du réseau, d'absorption du surplus de voyageurs, et donc de succès de l'orientation tarifaire du syndicat. Elles s'inscrivent également dans un objectif de report modal conformément au plan de déplacements urbains.

Relevant à la fois de la compétence du Sitac<sup>51</sup>, de la commune de Calais et de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers, ce projet a été confié au syndicat dans le cadre d'un transfert temporaire de maîtrise d'ouvrage. L'article L. 2422-12 du code de la commande publique dispose que, lorsque la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relève simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme.

<sup>51</sup> Afin que le Sitac puisse conduire ces opérations, l'article 5 des statuts a été modifié par arrêté préfectoral du 6 avril 2017, à la suite de la délibération du comité syndical du 30 janvier 2017. Le syndicat est désormais compétent, en plus de l'organisation et du développement des transports urbains de l'agglomération du Calaisis, pour la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

À ce titre, deux conventions, chacune complétée par trois avenants correspondant aux trois phases de l'opération, ont été conclues : l'une avec la commune de Calais<sup>52</sup>, et l'autre avec la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers<sup>53</sup>. Ces conventions (notamment leur article 3) stipulent que le Sitac « *exerce toutes les attributions attachées à la qualité de maître d'ouvrage du projet* » et en particulier la passation et l'exécution des marchés, et la recherche et le suivi des subventions.

Outre les investissements nécessaires pour absorber le surplus de fréquentation consécutif au passage à la gratuité du réseau, le Sitac a porté le projet « Mov'in », dans le cadre d'une délégation de maîtrise d'ouvrage pour le compte de la commune de Calais et de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers. Le coût du programme d'investissement, études comprises, est estimé à 40,7 M€, pris en charge à 63,6 % par le syndicat, à 36,1 % par la commune de Calais, et à 0,3 % par Grand Calais Terres et Mers.

En application de l'avant-dernier paragraphe du 1° de l'article 3 des avenants à la convention initiale conclue avec la commune de Calais<sup>54</sup>, « *Il a été convenu entre les parties, que la ville remboursait l'intégralité de la passerelle cyclo-piétonne Mollien [des travaux du pôle d'échange multimodal, des études préparatoires à la mise en œuvre du TCSP] au Sitac et que le Sitac participait via une subvention payée en fonctionnement à la ville conformément à l'annexe n° 4.* ». Dans les écritures comptables, le Sitac :

- encaisse les subventions extérieures de tiers et celle de l'agglomération en recettes au compte 774 ;
- les reverse, ainsi qu'une partie de sa participation propre, en dépenses au compte 674 ;
- décaisse, au compte 4581, les dépenses d'investissement ayant vocation à intégrer le patrimoine de la commune de Calais, et aux comptes 20 et 21, celles intégrant son patrimoine ;
- encaisse le remboursement intégral de ses dépenses pour travaux au compte 4582.

La participation du Sitac est donc constitué de la somme des dépenses des comptes 20 et 21, et du solde des comptes 774 et 674.

Ainsi, ces opérations pour compte de tiers ont un impact en fonctionnement *via* le résultat exceptionnel, qui fluctue fortement d'une année à l'autre, et surtout en investissement, en raison du décalage entre le décaissement des dépenses et l'encaissement des recettes d'investissement.

<sup>52</sup> Convention du 28 septembre 2018 et ses trois avenants du 30 novembre 2020 et du 20 octobre 2022.

<sup>53</sup> Convention du 11 décembre 2018 et ses trois avenants du 30 novembre 2020 et du 4 janvier 2021.

<sup>54</sup> Chaque avenant concerne une phase de l'opération et est conclu avec chacune des parties. Les six avenants sont strictement identiques, à l'exception des clauses financières.

**Tableau n° 4 : Impact financier des travaux pour compte de tiers conduits par le Sitac**

En €	2019	2020	2021	2022	Total
Dépenses de fonctionnement (c.-à-d. c/ 6742)	-	-	1 665 772	2 015 772	3 681 543
Recettes de fonctionnement (c.-à-d. c/ 774)	-	-	2 936 862	441 642	3 378 505
<b>Solde fonctionnement</b>	-	-	<b>1 271 091</b>	<b>- 1 574 129</b>	<b>- 303 039</b>
Résultat exceptionnel pour mémoire	633 355	202 378	1 959 164	- 1 603 821	1 191 076
Recettes d'investissement (c/ 4582)	-	495 546	950 000	2 230 355	3 675 901
Dépenses d'investissement (c/ 4581)	1 785 080	2 758 087	8 149 245	2 360 205	15 052 617
<b>Solde compte de tiers</b>	<b>- 1 785 080</b>	<b>- 2 262 541</b>	<b>- 7 199 245</b>	<b>- 129 850</b>	<b>- 11 376 716</b>
Dont dépenses propres (c/ 20 et c/21)	1 553 787	692 707	570 599	168 397	2 985 490
<b>Solde</b>	<b>- 3 338 867</b>	<b>- 2 955 248</b>	<b>- 6 498 753</b>	<b>- 1 872 376</b>	<b>- 14 665 244</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et des éléments fournis par le Sitac.

À la fin de l'exercice 2022, sur les 18,04 M€ d'investissement réalisés par le Sitac, 14,67 M€ l'ont été à sa charge. En effet, il a bénéficié d'un remboursement de 3,68 M€ de la commune de Calais, auquel il faut retrancher la différence de 0,3 M€ entre les subventions versées (une partie du mode de paiement du syndicat) et celles reçues.

Par conséquent, alors que la participation du Sitac devrait être de 63,6 % de la différence entre les dépenses hors-taxe et la somme des subventions reçues (soit 4,04 M€), elle est plus de 10 M€ supérieure à la fin de l'exercice 2022. Cette situation s'explique comptablement par un solde de compte de tiers fortement négatif (- 11,4 M€), alors qu'il est supposé, *in fine*, s'équilibrer en application des stipulations contractuelles précitées. Dans les faits, ce décalage s'explique surtout par le non-respect des échéanciers de paiement des trois avenants conclus avec la commune de Calais.

Il en résulte, comme rappelé en préambule, un besoin de financement cumulé conséquent à partir de 2020 (11,1 M€). Pour y faire face, le syndicat a fortement mobilisé son fonds de roulement, en l'absence de nouveaux emprunts. De 2017 à 2022, celui-ci a chuté de 55 % (de 10,7 M€ à 4,8 M€, soit - 5,9 M€). À la fin de l'exercice 2019, le fonds de roulement s'élevait à 16 M€ et a baissé de 11,1 M€ depuis le lancement du projet « Mov'in », soit un montant proche du solde des opérations pour compte de tiers sur la même période.

Finalement, l'effet de ces opérations sous délégation de maîtrise d'ouvrage sur la situation financière et la capacité à investir du Sitac est important. La chambre lui recommande donc de s'assurer de bénéficier des versements de la commune de Calais, conformément aux stipulations contractuelles.

**Recommandation n° 4 : s'assurer du respect, par la commune de Calais, de l'échéancier de remboursement des travaux pour compte de tiers.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Sitac s'engage à ce que le plan de financement définitif pour les travaux de la passerelle et de ses abords, et pour le pôle d'échange multimodal, soient transmis à la commune de Calais et à la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers.

En conclusion, la chambre observe que, depuis la mise en place de la gratuité, la réduction de la CAF nette, la hausse des besoins d'équipement et la conduite d'opérations pour compte de tiers ont conduit à dégrader l'épargne nette et à réduire les marges de manœuvre du syndicat. Aujourd'hui, la soutenabilité financière, tant en exploitation qu'en investissement, n'apparaît plus assurée.

### 3.4 L'adaptation de l'offre de services et des caractéristiques du réseau

#### 3.4.1 Une offre de services renforcée pour répondre à un surplus de fréquentation

Depuis 2019, la fréquentation du réseau a augmenté de 84 %, passant de 3,23 millions à 5,96 millions de voyageurs, soit un surplus d'affluence de 2,72 millions d'usagers<sup>55</sup>. Cette hausse substantielle apparaît résulter de la gratuité et du développement du réseau, notamment dans le cadre du projet « Mov'in ». Elle a nécessité une adaptation sensible de l'offre de service (nombre de kilomètre parcourus, flotte de bus et desserte de stations).

Pour absorber ces flux et renforcer l'attractivité de son réseau, le syndicat a augmenté le nombre de kilomètres parcourus de 27 % (674 305 km supplémentaires). Pareillement, le parc de véhicules s'est renforcé de 12 bus supplémentaires (64 véhicules en 2022). La flotte de bus se compose désormais de : 32 bus standards (- 6 bus sur la période) ; 22 bus articulés (+ 17 bus) ; 3 bus à Impériale (+ 1 bus) ; 7 mini-bus (cf. tableau n° 18 de l'annexe n° 5).

Elle peut donc accueillir davantage de voyageurs grâce aux véhicules articulés (135 usagers au lieu de 90).

Enfin, l'offre de services a évolué depuis le passage à la gratuité. Le service de location de vélos a été développé avec la mise en place de quatre stations supplémentaires<sup>56</sup>, l'achat de 50 vélos à assistance électrique et l'installation de cinq stations<sup>57</sup>.

Au-delà de ces ajustements de l'offre, la consistance du service s'est renforcée avec la création d'une nouvelle ligne de bus (n° 13)<sup>58</sup> et l'intégration de nouvelles communes pour le transport scolaire<sup>59</sup>.

Surtout, la fréquence, le tracé et les arrêts desservis ont évolué depuis mars 2022, pour un surplus de 67 204 kilomètres parcourus par an<sup>60</sup>. Un renfort a été effectué à compter de septembre 2022 pour un total de 69 703 kilomètres parcourus supplémentaires par an.

Au total, la mise en œuvre de la gratuité pour l'utilisateur a nécessité d'approfondir l'offre de services du Sitac, qui s'est également appuyé sur l'inauguration du pôle d'échanges multimodal pour renforcer l'attractivité de son réseau.

<sup>55</sup> Données issues des rapports d'activité, voir tableau n° 17 de l'annexe n° 5.

<sup>56</sup> Article 8 de l'avenant n° 4 du 14 octobre 2019.

<sup>57</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'avenant n° 5 du 4 décembre 2019.

<sup>58</sup> Article 4 de l'avenant précité.

<sup>59</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'avenant n° 8 du 9 juillet 2021.

<sup>60</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'avenant n° 9 du 7 février 2022.

Pour autant, le syndicat n'a procédé à aucun bilan permettant d'appréhender les conséquences de sa politique tarifaire en termes d'offre de services. Aucune évaluation, même provisoire, ne figure en effet dans les rapports d'activité du délégataire, le contrat de délégation de service public et les données fournies à la chambre par le Sitac.

### 3.4.2 Un réseau modernisé par le projet « Mov'in »

Le Sitac a porté la réalisation du projet « Mov'in », dont les principales caractéristiques sont présentées plus haut. Dans le cadre d'une délégation temporaire de maîtrise d'ouvrage pour le compte de la commune de Calais et de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers, le syndicat « *exerce toutes les attributions attachées à la qualité de maître d'ouvrage du projet* », et en particulier la passation et l'exécution des marchés<sup>61</sup>. La chambre a relevé plusieurs carences détaillées ci-après.

Si la passation et l'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage n'appellent pas de remarque particulière de la chambre, tel n'est pas le cas des marchés de travaux conduits sous délégation de maîtrise d'ouvrage.

#### **Les modalités de modification des contrats de marché public en cours d'exécution**

Les modifications en cours d'exécution des marchés publics sont régies par les articles L. 2194-1, L. 2194-2, et R. 2194-2 à R. 2194-9 du code de la commande publique.

Un marché peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence, lorsque des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires. Il peut aussi l'être si les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues. Toutefois, ces changements ne peuvent pas changer la nature globale du marché ou être supérieures à 50 % du montant du marché initial.

Des modifications sont aussi acceptables, lorsque leur montant est inférieur aux seuils européens et à 15 % du marché initial pour les marchés de travaux. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de vérifier si les caractéristiques d'une modification substantielle sont remplies

Enfin, des modifications non substantielles sont possibles. Une modification devient substantielle, notamment, lorsqu'au moins l'une des conditions de l'article R. 2194-7 est remplie. Par exemple, lorsqu'elle introduit des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage d'opérateurs économiques ou permis l'admission d'autres opérateurs économiques ou le choix d'une offre autre que celle retenue.

Les travaux ont été réalisés en trois temps :

- un marché a été conclu sous la forme d'un appel d'offres ouvert, le 29 janvier 2019, pour la réalisation et la pose de la passerelle Mollien<sup>62</sup> (1 849 669 € HT) ;
- un deuxième marché a été conclu, en appel d'offres ouvert, les 21 janvier 2020 (lots 1 et 2) et 28 septembre 2020 (lot 3 relancé en marché à procédure adaptée) pour réaliser les travaux d'infrastructure et de requalification des abords de la passerelle<sup>63</sup> (1 269 293 € HT) ;

<sup>61</sup> Article 3 des deux conventions initiales.

<sup>62</sup> Délibération du 2 octobre 2018 autorisant la signature du marché de réalisation de la passerelle.

<sup>63</sup> Délibération du 26 septembre 2019 autorisant les travaux des abords de la passerelle.

- un troisième marché a été conclu les 19 mars 2020 (lots 1, 2 et 3) et 23 novembre 2020 (lot 4) pour des travaux d'infrastructure dans le cadre de la réalisation du pôle d'échange multimodal et de requalification du quartier de la gare SNCF<sup>64</sup> (8 008 801 € HT).

#### 3.4.2.1 La passation des marchés

Le lot n° 3 « aménagements paysagers » du marché de requalification des abords de la passerelle Mollien a été résilié en cours d'exécution en raison d'une erreur de prix dans le rapport initial d'analyse des offres et de l'absence de rejet d'une offre non conforme, conduisant à un classement erroné des entreprises et à une observation du service préfectoral du contrôle de la légalité au motif de l'irrégularité de la procédure<sup>65</sup>. Ce marché a été relancé en procédure adaptée pour un montant de 92 987,50 € HT<sup>66</sup>, alors qu'il était impossible de changer de procédure en cours d'exécution et de recourir à la méthode des « petits lots »<sup>67</sup>. En effet, le marché de requalification des abords de la passerelle Mollien constitue une opération de travaux<sup>68</sup>, au sens du code de la commande publique. Le Sitac ne pouvait pas partitionner cette opération d'achat lancée initialement en procédure formalisée et recourir, en partie, à une procédure adaptée lors de la seconde passation.

En réponse aux observations de la chambre, le président du syndicat estime que les conditions de l'article R. 2123-1 du code de la commande publique sont remplies. En effet, le lot en question est inférieur au montant de 1 M€ et représente moins de 20 % du total de l'allotissement.

Tel n'est pas l'appréciation de la chambre, qui souligne que l'analyse du syndicat serait fondée s'il s'agissait d'une première passation. Or, il n'est pas possible de changer de procédure en cours d'exécution car l'opération de travaux forme une unité fonctionnelle, technique ou économique au sens de l'article R. 2121-5 du code précité.

#### 3.4.2.2 L'exécution des marchés

Plusieurs carences sont relevées s'agissant des nombreux avenants aux marchés de travaux. Eu égard au volume des avenants, seuls ceux posant difficulté sont présentés ici, ceux n'appelant pas de remarque étant détaillés dans les tableaux n° 15 et 16 de l'annexe n° 4.

---

<sup>64</sup> Délibération du 27 novembre 2019 autorisant les travaux du pôle d'échanges multimodal.

<sup>65</sup> La procédure a été déclarée irrégulière par le sous-préfet de Calais, car une offre a été jugée conforme, puis non conforme (dossier fourni incomplet), ce qui a porté atteinte aux principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats. De surcroît, la commission d'appel d'offres devait émettre un avis et non décider.

<sup>66</sup> Une partie des prestations initiales ont été réalloties.

<sup>67</sup> L'article R. 2123-1 du code de la commande publique précise que l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée pour un lot d'un marché alloti dont le montant total est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée et qui remplit les deux conditions suivantes : a) la valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 € HT pour des fournitures ou des services ou à 1 M€ HT pour des travaux ; b) le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

<sup>68</sup> L'article R. 2121-5 du code de la commande publique précise qu'il y a opération de travaux lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique.



Concernant, en premier lieu, l'opération de requalification des abords de la passerelle Mollien, l'avenant n° 2 du lot n° 1 « voirie-assainissement-terrassement-mobilier », conclu le 1<sup>er</sup> octobre 2022, comporte trois modifications qui, pour les parties, sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues<sup>69</sup> :

- le transfert de prestations initialement affectées au lot n° 3 « aménagements paysagers » du même marché (18 081 € HT) ;
- des demandes supplémentaires de la commune de Calais<sup>70</sup> (16 190 € HT) ;
- une demande de la commune de Calais de prolongation du garde-corps existant, quai de Seine (35 375 € HT).

Ces prestations supplémentaires entraînent une hausse du prix du marché de 69 646 € HT, soit 7,8 % du montant initial.

Le transfert de prestations du lot n° 3 au lot n° 1 trouve son origine dans la résiliation du lot n° 3 pour les raisons expliquées ci-dessus. Aussi, la modification de l'allotissement initial après la remise des offres, même pour un montant de 18 081 € HT, et au motif d'un planning d'exécution de travaux contraint, porte atteinte au principe d'égalité entre soumissionnaires<sup>71</sup> par application de l'article L. 3 du code de la commande publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat indique qu'en « *raison de la nécessité de relancer le lot 3 « aménagements paysagers » du marché de requalification des abords de la passerelle et afin de ne pas mettre en péril le planning des travaux des autres lots, des prestations initialement inscrites au lot n° 3 ont été confiées au prestataire lot n° 1 par avenant* ». Selon lui, ce transfert rentre dans le cadre des modifications rendues nécessaires par des circonstances imprévues tolérées par les dispositions de l'article L. 2194-1 du code de la commande publique.

Tel n'est pas l'appréciation de la chambre, qui constate qu'il s'agit bien d'un réallotissement des prestations après la remise des offres et le commencement des travaux qui contrevient aux principes de la commande publique décrits à l'article L. 3 du même code.

L'avenant n° 2 du lot n° 2 « éclairage, vidéosurveillance » du marché de requalification des abords de la passerelle Mollien, conclu le 14 septembre 2020, comporte une réduction de l'affectation du nombre d'heures d'insertion à 50 heures, alors que l'annexe n° 1 du cahier des clauses administratives particulières portait à 140 heures le nombre minimum d'heures d'insertion. Cette modification, même si elle n'entraîne aucun effet financier, révèle une modification substantielle<sup>72</sup> de la clause sociale, en méconnaissance du code de la commande publique et du principe d'égalité de traitement des soumissionnaires<sup>73</sup>.

Concernant, en second lieu, le marché de travaux d'infrastructure de réalisation d'un pôle d'échanges multimodal et de requalification du secteur gare, l'avenant n° 1 du 14 septembre 2020 au lot n° 2 « éclairage, vidéosurveillance » diminue le nombre d'heures d'insertion (à 300 heures, contre 1 050 prévues initialement). Pour les mêmes raisons, cette modification apparaît substantielle et non conforme au code de la commande publique.

<sup>69</sup> Voir article L. 2194-1 du code de la commande publique.

<sup>70</sup> Ajout d'un passage piéton et d'un plateau surélevé à la jonction entre le quai de la gendarmerie haut et bas.

<sup>71</sup> Conseil d'État, 23 novembre 2005, n° 267494, Société Axialogic.

<sup>72</sup> Articles L. 2194-1, L. 2194-2, et R. 2194-2 à R. 2194-9 du code de la commande publique.

<sup>73</sup> Article L. 3 du code de la commande publique.

Le lot n° 3 « aménagements paysagers » comporte deux avenants supérieurs au seuil fixé dans le code de la commande publique, mais qui n'entraînent pas une modification de l'équilibre du contrat ou de son objet.

Au total, plusieurs irrégularités sont relevées s'agissant des deux premières phases du projet « Mov'in ».

À l'aune des travaux à venir pour l'aménagement de la ligne de transport en commun en site propre, troisième phase du projet « Mov'in », la chambre rappelle au Sitac son obligation de respecter le code de la commande publique dans toutes les étapes de la passation et de l'exécution de ses marchés.

Elle souligne par ailleurs une disproportion entre la taille de la structure et les missions de maîtrise d'ouvrage déléguées au syndicat par une collectivité importante. Cela pose la question du devenir de l'organisation retenue, compte tenu des travaux à venir.

**Rappel au droit unique : veiller au respect du code de la commande publique pour la passation et l'exécution des marchés.**

### 3.5 L'absence d'évaluation de la politique de gratuité des transports

Afin de connaître, entre autres, la perception que les usagers ont de l'offre de transport, le Sitac a fait réaliser une enquête mobilité. En octobre 2022, 902 habitants de son ressort ont été interrogés par questionnaire. Un onglet spécifique à la perception de la gratuité y a été réservé.

Il en ressort que 95 % des habitants savent que le réseau est gratuit. Surtout, 80 % des personnes sondées indiquent avoir été incitées à se déplacer en bus grâce à la gratuité. Plus de la moitié d'entre elles auraient utilisé un autre mode de transport si le réseau avait été payant. Il en est de même pour les trajets entre le domicile et le lieu de travail ou d'étude.

Ces résultats positifs sont toutefois à prendre avec prudence eu égard au nombre limité de répondants (152 répondants pour les trajets au quotidien, 32 pour les trajets domicile – travail ou étude).

Les usagers du réseau se disent satisfaits à 89 %. Par ordre décroissant, les motifs de satisfaction sont l'amabilité du personnel (97 %), l'accessibilité du réseau aux personnes à mobilité réduite (91 %), la qualité de la desserte (90 %). La perception du réseau est meilleure que lors de la dernière étude en 2015, avec une progression de la note moyenne de 0,5 point.

La satisfaction des usagers est l'un des éléments d'intéressement du délégataire, en application de l'article 40.1 du contrat de délégation, qui stipule que « *le délégataire s'engage à maintenir une qualité de service de référence caractérisée, en particulier, par les aspects suivants : régularité des véhicules, propreté des véhicules, flexibilité des services, qualité de l'accueil et information des voyageurs (...)* ». Aussi, si le niveau de performance fixé pour l'année considérée n'est pas atteint, le montant de l'intéressement est minoré d'1 % par point manquant. Sur la période de contrôle, aucun malus n'est appliqué.

Au total, à l'exception de ces éléments, dont la robustesse est soumise à caution, le syndicat ne dispose pas d'autres études, évaluations ou données relatives à l'effet de la gratuité sur la qualité du service et la satisfaction des usagers. De même, le Sitac n'a pas évalué l'effet de la gratuité ni sur le pouvoir d'achat des habitants du ressort ni sur le report modal, alors que ces éléments constituent des objectifs évoqués en comité syndical en 2019.

La chambre recommande donc de procéder, sous les meilleurs délais, à l'évaluation des conséquences de la gratuité, que celles-ci soient financières, en termes d'offre de services ou de qualité et de satisfaction des usagers. Aujourd'hui, le syndicat n'a engagé aucune démarche de ce type, qui pourtant, pourrait se révéler utile à l'aune de la préparation de la fin du contrat de délégation de service public en 2027.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Sitac indique qu'il proposera « *au comité syndical du 27 mars 2024, une délibération visant à engager une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui comprendra (...) une évaluation des effets de la gratuité des transports sur la satisfaction des usagers* ».

**Recommandation n° 5 : évaluer, en vue de la fin du contrat de délégation de service public en 2027, les effets de la gratuité du réseau, financiers ou concernant l'offre de services, la qualité et la satisfaction des usagers.**



---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La gratuité du réseau de transport a fragilisé financièrement le Sitac. Aujourd'hui, la soutenabilité financière du modèle, en exploitation comme en investissement, n'est plus assurée.*

*En effet, avant ce bouleversement, la situation financière était relativement saine, avec des ratios confortables (par exemple un taux d'épargne de 25 %). Depuis, elle s'est fortement dégradée. Elle apparaît désormais fragile, avec des dépenses d'exploitation en hausse de 16 %, quand les ressources stagnent à 2 %, soit un taux d'épargne réduit à 5 % en 2022. La gratuité a eu un effet direct, avec une perte de recettes de 3 M€ depuis 2020. En sus, ce mode de gestion a fait augmenter les charges d'exploitation de 1,4 M€ par an, le tout dans un contexte inflationniste pesant, par exemple, sur les dépenses de carburant. Cette politique a également nécessité des dépenses d'équipement à hauteur de 6,6 M€, notamment l'achat de bus, grevant ainsi la capacité à investir du syndicat.*

*La conduite des travaux du projet « Mov'in » a accentué cette fragilité. En effet, à la fin de l'exercice 2022, le syndicat enregistrait un déficit de 14,7 M€, alors que sa participation devrait s'élever à 4 M€, soit une différence de plus de 10 M€. La chambre recommande donc de s'assurer du respect, par la commune de Calais, de l'échéancier de remboursement des travaux pour compte de tiers. La mise en œuvre de ce projet s'est également accompagnée d'irrégularités en matière d'achats. À cette fin, la chambre lui demande de veiller au strict respect du code de la commande publique, s'agissant notamment de la construction de la ligne de transport en commun en site propre.*

*La gratuité a néanmoins rencontré un réel succès en termes de fréquentation (+ 84 % depuis 2019). Pareillement, le nombre de kilomètres parcourus a progressé de 27 %, signe d'un développement certain du réseau. En revanche, les conséquences de cette décision sur la qualité et la satisfaction des usagers sont difficiles à appréhender en l'absence d'évaluation conduite par le syndicat.*

*À l'aube de la préparation de la fin du contrat de délégation de service public, en 2027, la chambre recommande d'évaluer globalement l'impact de la gratuité, sous tous ses aspects, afin d'éclairer les décideurs locaux.*

---

\*

\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Les principales données de l'enquête tarification (base 2022).....	43
Annexe n° 2. Le Sitac, son territoire et ses compétences.....	44
Annexe n° 3. Situation financière .....	47
Annexe n° 4. La conduite des marchés publics.....	53
Annexe n° 5. La fréquentation et le parc de bus .....	55

## Annexe n° 1. Les principales données de l'enquête tarification (base 2022)

Indicateur	Résultat	Méthode de calcul
Coût de la gestion du service	16 117 923	= charges d'exploitation du délégataire
Existence de tarifs préférentiels / nombre de tarifs et publics visés / modalités de calcul de ces tarifs / critères utilisés	Gratuité totale	
Prix d'un ticket	Gratuité totale	
Répartition des sources de financement	Versement mobilité : 89,7 % Transport scolaire : 5,3 % Recettes compensatoires : 4,2 % Autres : 0,5 % Recettes commerciales : 0,3 %	= collectivité-EPCI / employeurs / usagers-clients / délégataire rapporter cette répartition à un ticket de base
Ponctualité, satisfaction des usagers et mesure de la qualité	Néant (pas de données)	
Coût moyen d'un trajet et son évolution sur la période	a. Charges d'exploitation / nombre de déplacements = 2,48 b. Unique mode de transport, le service vélo est marginal	Deux indicateurs à mettre en miroir a. charges d'exploitation / nombre de déplacements b. coût moyen (exploitation) au kilomètre par mode de transport
Information sur les changements dans le service	Site internet 1 application mobile « Zenbus » pour des informations en temps réel	= éventail des sources disponibles (site web, appli mobile, etc.) avec, pour chacune, la fréquence d'actualisation des informations
Part des personnes de < 18 ans	Néant (pas de données)	
Taux de fraude (part des recettes non perçues)	Gratuité totale	
Diversité de l'offre et des modes de transport	13 lignes régulières 42 dessertes scolaires 1 ligne interurbaine Calais-Boulogne 3 lignes de transport à la demande 1 réseau de location de vélos et vélos électriques sur calais et alentours 1 desserte côtière en bus à impériale 1 desserte fluviale 1 offre d'abris à vélos sécurisés	= éventail des modes de transport disponibles
Modes de paiement du titre de transport et lieux d'accès des titres	Gratuité totale	
Nombre de bus par habitant	64 bus pour 104 556, 6 bus pour 10 000 habitants	= nombre de places assises pour les transports en commun / nombre d'habitants du ressort de l'AOM
Accessibilité physique	a. 30,6 km/habitant b. 0,004 arrêt/habitant soit 42 arrêts pour 10 000 habitants c. Néant	a. kilomètres commerciaux / nombre d'habitants du ressort territorial AOM b. nombre de points d'arrêt / nombre d'habitants du ressort territorial AOM c. pourcentage de zones urbaines dans les 500 m d'un arrêt d'autobus / part de la population concernée
Taux de couverture du territoire	3 199 365	= nombre de kilomètres de ligne par territoire (hors transport à la demande)

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du Sitac.

## Annexe n° 2. Le Sitac, son territoire et ses compétences

Tableau n° 5 : Principaux indicateurs socio-économiques

	Sitac	Département	Région	France métropolitaine
Taux de chômage T2 2023	11,2 %	8,4 %	8,9 %	7,2 %
Taux de pauvreté 2020	22 %	17,8 %	17,2 %	14,4 %
Part des ménages imposables 2020	39,5 %	41,1 %	45 %	51,1 %
Revenu disponible médian 2020	19 150	20 090	20 820	22 400

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'INSEE.

Selon l'article L. 1231-1-1 du code des transports, l'autorité organisatrice de la mobilité est l'acteur public compétent pour l'organisation de la mobilité sur son ressort territorial. L'AOM a un rôle d'animation locale de la politique de mobilité en associant les acteurs du territoire et contribue aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et la lutte contre l'étalement urbain.

Elle intervient en organisant des services de mobilité mais aussi en concourant au développement de pratiques de mobilité plus durables et solidaires.

Chaque AOM est compétente pour :

1. organiser des services réguliers de transport public de personnes ;
2. organiser des services à la demande de transport public de personnes ;
3. organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10, dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L. 3111-7 et à l'article L. 3111-8 ;
4. organiser des services relatifs aux mobilités actives définies à l'article L. 1271-1 ou contribuer au développement de ces mobilités ;
5. organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages ;
6. organiser des services de mobilité solidaire, contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

Elles peuvent également :

1. offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;
2. mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ;
3. organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

Les AOM assurent la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique de mobilité, et associent à l'organisation des mobilités l'ensemble des acteurs concernés.



La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a désigné la région comme chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports. L'échelon régional est désormais chargé de coordonner son action avec celle des AOM et de définir des règles générales relatives à l'intermodalité entre les services publics de transport et de mobilité dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

#### L'offre de service du Sitac

L'offre de service comporte les éléments suivants :

- en ce qui concerne les bus : 10 lignes régulières, dont 2 lignes structurantes est/ouest avec une forte fréquence, 2 lignes secondaires d'une fréquence de passage de 15 à 20 minutes et 6 lignes complémentaires d'une fréquence de passage de 20 à 60 minutes, qui se connectent sur les lignes structurantes et secondaires ;
- la présence également de lignes scolaires et d'une ligne interurbaine allant de Calais à Boulogne en passant par le site des 2 Caps dont l'exploitation relève de la région Hauts-de-France<sup>74</sup> ;
- un service de navettes fluviales, avec également une offre de location pour des soirées privées (« Majest'in ») ;
- un service de transport à la demande sur 2 lignes (« Prox'in ») ;
- un service de location de vélos et vélos électriques (« Vél'in » et « Vélect'in ») ;
- un service de bus à impériale à desserte côtière et liaison saisonnière (uniquement l'été) proposant une offre diversifiée pour les résidents ainsi que pour les estivants. (« Div'in ») ;
- un service de navettes centre-ville à forte fréquence (« Balad'in ») ;
- des abris à vélos sécurisés (« Abricyclette »).

**Tableau n° 6 : Fréquentation du réseau de bus selon les lignes en 2022**

Lignes	Voyages	Répartition des voyages par ligne	Kilomètres parcourus	Répartition des kilomètres parcourus par ligne
Ligne principale (n° 1)	2 247 132	35 %	591 854	18 %
Lignes secondaires (n° 2, 3 et 4)	2 965 148	46 %	1 117 662	35 %
Lignes circulaires (n° 6 et 7)	583 146	9 %	473 344	15 %
Lignes complémentaires (n° 5, 8, 10 et 13)	498 713	8 %	562 240	18 %
Transport à la demande (n° 11 et 12)	1 050	0 %	57 860	2 %
Navettes "Balad'in"	211 326	3 %	151 144	5 %
Transports scolaires et autres	NC	NC	245 261	8 %
<b>Total</b>	<b>6 506 515</b>	<b>100 %</b>	<b>3 199 365</b>	<b>100 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du Sitac.

Note : jusqu'en 2022, la fréquentation était estimée sur la base des clefs de mobilité, depuis, elle repose sur les données réelles des cellules de comptage.

<sup>74</sup> La ligne interurbaine allant de Calais à Boulogne-sur-Mer n'est pas assurée par le Sitac mais par la région dans le cadre d'une convention précisant que les bus circulent en « portes ouvertes » sur le ressort du Calaisis.



**Tableau n° 7 : Objectifs de la répartition modale issus du plan de déplacements urbains**

Modes de transport	2001	2009	2015	2020	Évolution par rapport à 2020
Voiture particulière	62 %	58 %	54 %	<b>52 %</b>	<b>- 3,7 %</b>
Transports collectifs	4,7 %	4,9 %	5,2 %	<b>7,7 %</b>	<b>48,1 %</b>
Modes doux (vélos)	0,2 %	1,7 %	3,3 %	<b>6,6 %</b>	<b>100 %</b>
Autres	0,2 %	2,3 %	4,5 %	<b>0,6 %</b>	<b>- 86,7 %</b>
Marche à pied	33 %	33 %	33 %	<b>33 %</b>	<b>0 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir du plan de déplacements urbains.

**Tableau n° 8 : Solde d'exploitation selon le type de contrat (hypothèse HV1)**

En milliers d'euros	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Régie intéressée	- 1 548	- 1 684	- 1 582	- 1 747	- 1 525	- 1 553	- 1 448	- 1 469
Régie intéressée avec participation des membres du Sitac	1 774	1 645	1 737	1 575	1 790	1 768	1 864	1 848
Affermage	- 687	- 823	- 721	- 886	- 664	- 692	- 587	- 608

Source : chambre régionale des comptes, d'après les éléments fournis par le Sitac.

**Tableau n° 9 : Détail des avenants du contrat de délégation de service public**

	Date	Objet
Avenant 1	26 juin 2017	Levée des options du contrat
Avenant 2	14 juin 2018	Ajustement de la consistance des services de la ligne n° 8, sur le transport à la demande et sur le système de location de vélos en libre-service
Avenant 3	25 juin 2019	Mise en place de mesures de test de la gratuité sur le réseau « Imag'in »
Avenant 4	14 octobre 2019	Mise en place de la gratuité sur le réseau « Imag'in » et ajustement de la consistance des services
Avenant 5	4 décembre 2019	Renforcement de l'offre de location de vélo, ajustement des services « Balad'In » et « Majest'In » et affermissement de l'option 7 du contrat
Avenant 6	6 juillet 2020	Prise en compte des conséquences techniques et financières de la crise sanitaire sur l'exercice 2020, adaptation du mécanisme d'intéressement à la fréquentation (non application pour 2020)
Avenant 7	24 février 2021	Prise en compte des coûts supplémentaires liés aux mesures sanitaires de l'exercice 2021, des conséquences sur les engagements de fréquentation de l'exercice 2021 (non application du mécanisme d'intéressement à la fréquentation), de certains ajustements liés aux conditions d'exploitation du réseau (gestion d'un box à vélos, service « Majest'In » et « Balad'In ») et ajustement du coût de maintenance des véhicules hybrides
Avenant 8	9 juillet 2021	Modification de la consistance des services suite au transfert des services scolaires de la région sur le ressort du Sitac
Avenant 9	7 février 2022	Modification de la consistance du service avec la mise en place du pôle d'échanges multimodal, le report de la ligne bus à haut niveau de services, évolution de l'offre de vélos en libre-service et mise à jour des éléments d'application de l'intéressement lié au développement durable (modification de la référence de consommation moyenne de carburant définie à l'article 40.2 de la convention)
Avenant 10	8 juillet 2022	Modification de la consistance des services après trois mois de suivi de l'usage de l'offre associée à la mise en exploitation du pôle d'échanges multimodal

Source : chambre régionale des comptes, à partir des différents avenants fournis par le Sitac.

### Annexe n° 3. Situation financière

#### 1. Principales données servant à l'analyse financière du Sitac

Tableau n° 10 : Évolution des performances financières et de la capacité de désendettement

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2017 - 2022
Ressources d'exploitation	1 981 199	2 055 674	1 983 584	142 800	98 470	55 449	- 97 %
+ Ressources fiscales	15 923 107	15 698 634	16 146 533	15 399 422	16 635 530	17 367 767	9 %
= Produit total	17 904 306	17 754 308	18 130 116	15 542 223	16 734 000	17 423 216	- 3 %
- Consommations intermédiaires	13 873 812	13 545 398	13 738 755	15 192 333	14 621 113	16 386 895	18 %
- Impôts et taxes assimilés (sauf personnel)	9 166	7 215	7 355	7 422	7 449	7 696	- 16 %
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>4 021 328</b>	<b>4 201 695</b>	<b>4 384 007</b>	<b>342 468</b>	<b>2 105 438</b>	<b>1 028 625</b>	<b>- 74 %</b>
<i>en % du produit total</i>	<i>22,5 %</i>	<i>23,7 %</i>	<i>24,2 %</i>	<i>2,2 %</i>	<i>12,6 %</i>	<i>5,9 %</i>	
- Charges de personnel	152 448	165 854	147 338	123 640	126 106	130 668	- 14 %
+ Subventions d'exploitation perçues	891 186	893 690	870 902	1 622 061	1 884 741	1 825 204	105 %
- Subventions d'exploitation versées	5 521	6 504	6 550	5 560	5 560	5 560	1 %
+ Autres produits de gestion	780	856	721	690 686	581	652	- 16 %
- Autres charges de gestion	68 388	70 941	68 756	91 940	286 572	72 139	5 %
<b>= Excédent brut d'exploitation</b>	<b>4 508 858*</b>	<b>4 852 942</b>	<b>5 032 986</b>	<b>2 434 075</b>	<b>3 572 523</b>	<b>2 646 114</b>	<b>- 41 %</b>
<i>en % du produit total</i>	<i>25,2 %</i>	<i>27,3 %</i>	<i>27,8 %</i>	<i>15,7 %</i>	<i>21,3 %</i>	<i>15,2 %</i>	
+/- Résultat financier	- 231 916	- 210 569	- 188 144	- 164 736	- 139 835	- 113 597	- 51 %
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	184 932	853 732	633 355	202 378	1 959 164	- 1 603 821	- 97 %
<b>= CAF Brute</b>	<b>4 461 873</b>	<b>5 496 105</b>	<b>5 478 197</b>	<b>2 471 717</b>	<b>5 391 852</b>	<b>928 696</b>	<b>- 79 %</b>
<i>en % du produit total</i>	<i>24,9 %</i>	<i>31 %</i>	<i>30,2 %</i>	<i>15,9 %</i>	<i>32,2 %</i>	<i>5,3 %</i>	
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	414 832	435 624	457 465	480 410	504 514	529 838	28 %
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>4 047 041</b>	<b>5 060 481</b>	<b>5 020 733</b>	<b>1 991 307</b>	<b>4 887 338</b>	<b>398 859</b>	<b>- 90 %</b>
+ Recettes d'inv. hors emprunt	0	0	0	0	0	0	
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>4 047 041</b>	<b>5 060 481</b>	<b>5 020 733</b>	<b>1 991 307</b>	<b>4 887 338</b>	<b>398 859</b>	<b>- 90 %</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	928 090	1 559 647	1 520 609	5 796 678	2 005 257	1 006 629	8 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	3 118 951	3 500 834	3 500 123	- 3 805 371	2 882 081	- 607 770	- 12 %
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	- 1 785 080	- 2 262 541	- 7 199 245	- 129 850	- 93 %
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>3 118 951</b>	<b>3 500 834</b>	<b>1 715 044</b>	<b>- 6 067 911</b>	<b>- 4 317 164</b>	<b>- 737 620</b>	<b>- 124 %</b>
Encours de dette du BP au 31 décembre	4 474 430	4 038 806	3 581 342	3 100 932	2 596 418	2 066 580	- 54 %
<b>Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>0,5</b>	<b>2,2</b>	<b>120 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

\* Uniquement pour cet exercice 2017, une subvention d'équipement de 178 080 € a été retranchée de l'excédent brut d'exploitation.

## 2. Détails de l'effet prix

Les recettes compensatoires de la gratuité se composent de deux parts :

- une compensation liée à la perte de recettes sur les ventes des titres sociaux aux communes par l'intermédiaire de leur centre communal d'action social dont le montant à compenser est celui initialement prévu dans la convention de délégation de service public (part A) ;
- une contribution complémentaire dont la part versée par chaque membre est déterminée sur la base des kilomètres effectués par le réseau de bus pour la desserte de chaque territoire (part B).

Cette part B constitue donc le reliquat entre les recettes propres du Sitac auxquelles s'ajoutent la part A et le montant de recette à compenser qui doit couvrir 10 % du coût de revient du service.

À titre d'illustration, par délibération du 26 septembre 2019, le coût de revient du service pour 2020 est estimé à 16 710 000 €<sup>75</sup>. Le montant à compenser est donc de 1 671 000 € et la part A de 208 106 €. Les autres recettes propres sont évaluées à 698 686 €<sup>76</sup> par la convention de délégation de service public. La part B prévisionnel s'élève donc à 764 208 €<sup>77</sup>.

Ainsi, la méthode de calcul de cette recette ne permet pas une compensation totale de la gratuité. La perte nette pour le Sitac est estimée, au minimum, à 2 976 273 €<sup>78</sup> par la chambre. De même, alors que le produit de la vente de billets voyageurs représentait 13 % du coût de revient<sup>79</sup> du service avant le passage à la gratuité, il ne compte plus que 6 % depuis en y incluant la compensation financière des membres du syndicat.

---

<sup>75</sup> Selon la demande de rescrit du 12 septembre 2019, le coût de revient du service serait la somme des frais d'exploitation, y compris la rémunération versée au délégataire, et des charges d'investissement, y compris les dotations aux amortissements des immobilisations. Pour 2020, en prévisionnel, les charges à caractère général s'élèvent à 15 438 000 € et les dotations aux amortissements à 1 272 000 €, soit un coût de revient prévisionnel de 16 710 000 €.

<sup>76</sup> 27 836 € de recettes publicitaires, 5 523 € pour la location de vélos, 9 375 € pour les soirées « Majest'in » et 651 785 € pour le transport scolaire.

<sup>77</sup>  $1\,671\,000 - 698\,686 - 208\,106 = 764\,208$  € HT.

<sup>78</sup> Ce montant est obtenu de la manière suivante :  $5\,773\,327 - (2\,670\,578 + 126\,475) = 2\,976\,274$  avec 5 773 327 € de recettes tirées de la vente de billets entre 2017 et 2019, 2 670 578 € de recettes compensatoires cumulées et 126 475 € de produit de la vente de billes entre 2020 et 2022. Il s'agit d'un minimum car la chambre s'est basée sur le montant des recettes tarifaires de 2017 à 2019.

<sup>79</sup> Coût de revient calculé selon la même méthode que le Sitac, soit la somme du chapitre 011 et du compte 6811.

**Tableau n° 11 : Passage à la gratuité et évolution des recettes tarifaires et compensatoires**

En €	2017	2018	2019	Somme 2017 - 2019	2020	2021	2022	Somme 2020 - 2022
Ressources d'exploitation, transport de voyageurs	1 884 413	1 975 008	1 913 906	5 773 327	111 381	4 362	10 732	126 475
Recettes compensatrices	-	-	-	-	972 314	893 319	804 945	2 670 578
<i>dont part A</i>	-	-	-	-	208 106	213 260	218 310	639 676
<i>dont part B</i>	-	-	-	-	764 208	680 059	586 635	2 030 902
<b>Total</b>	<b>1 884 413</b>	<b>1 975 008</b>	<b>1 913 906</b>	<b>5 773 327</b>	<b>1 083 695</b>	<b>897 681</b>	<b>815 677</b>	<b>2 797 053</b>
Coût de revient	14 669 958	14 535 276	14 744 789	43 950 024	16 451 804	15 849 585	17 669 237	49 970 626
%	<b>13 %</b>	<b>14 %</b>	<b>13 %</b>	<b>13 %</b>	<b>7 %</b>	<b>6 %</b>	<b>5 %</b>	<b>6 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

Au total, côté recettes, la mise en place de la gratuité s'est accompagnée d'une perte de recettes de quasiment 3 M€ en dépit même de la compensation financière des membres du Sitac.

### 3. Détails de l'effet volume

Sur la période de contrôle, l'ensemble des charges d'exploitation du syndicat a augmenté de 16 %, soit + 2,3 M€ (14 287 415 € en 2017, 16 602 958 € en 2022). Les charges courantes (c'est-à-dire les consommations intermédiaires) comptent pour 98 % du total, elles-mêmes composées à 98 % par la contribution versée au délégataire.

Aussi, la chambre a principalement analysé les causes de la croissance de 18 %, soit + 2,5 M€, de la rémunération de l'exploitant qui atteint 16 M€ en 2022.

Parmi la rémunération du délégataire, la part variable et l'intéressement ont, respectivement, augmenté de 19 %, soit + 65 575 € et + 80 673 €, l'exploitant percevant un intéressement à partir de 2020.

Depuis 2017, ce sont donc les charges d'exploitation du délégataire qui sont à l'origine de la croissance des dépenses de sous-traitance générale du Sitac. Les achats (+ 57,3 %, soit + 786 157 €) et les autres charges extérieures (+ 52,5 %, soit + 1 629 918 €) sont les postes les plus dynamiques. Les dépenses de personnel, bien que moins haussières (+ 15 % soit + 1 196 340 €) sont, en revanche, le premier poste d'exploitation (8 276 433 €, soit 61 % du total).

Aussi, la chambre a déterminé l'impact de la gratuité sur ces dépenses supplémentaires en distinguant les coûts directs et indirects de cette mesure.

**Tableau n° 12 : Les coûts directs et indirects de la gratuité du réseau**

En €	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Coût direct	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677	962 677
Coûts indirects			283 939	466 096	466 096	478 196	478 196	478 196
Économie de charges	75 632	75 632	75 632	75 632	75 632	75 632	75 632	75 632
<b>Total</b>	<b>962 677</b>	<b>962 677</b>	<b>1 246 616</b>	<b>1 428 773</b>	<b>1 428 773</b>	<b>1 440 873</b>	<b>1 440 873</b>	<b>1 440 873</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des avenants du contrat de délégation de service public.

### *Le coût direct de la gratuité*

Le Sitac estime le coût direct du passage à la gratuité à 962 677 € en vertu de l'avenant n° 4 du 14 octobre 2019. Il est, en effet, explicitement mentionné une hausse de la fréquence des bus sur les quatre lignes principales pour absorber le surplus de voyageurs lié à la gratuité du réseau.

### *Les coûts indirects de la gratuité*

S'agissant des coûts indirects, la hausse de la fréquentation du réseau du Sitac, depuis 2020, l'a obligé à revoir son offre de service (88 000 km supplémentaires) et le nombre de véhicules en circulation (six bus articulés supplémentaires)<sup>80</sup>. Ces éléments apparaissent comme la conséquence de la gratuité et de la création du pôle d'échanges multimodale.

Sur la base des avenants, le surcoût pour le délégataire, et donc pour le Sitac, est estimé à 0,28 M€ en 2022, 0,47 M€ en 2023 et 2024, et 0,48 M € pour les années suivantes.

En réponses aux observations de la chambre, le président du Sitac indique que « *s'agissant des coûts indirects à imputer à la mise en œuvre de la gratuité, il convient d'isoler la part relative aux effets du pôle d'échanges multimodal (...) qui doit être considérée indépendamment de la gratuité du réseau* ». Il estime ainsi les coûts indirects à 155 432 € à partir de 2023.

À l'inverse, la chambre considère que la construction du pôle d'échanges multimodal, au titre du projet « Mouv'in », a accompagné la restructuration partielle du réseau dans le cadre de la gratuité. Cet équipement ne peut donc pas être traité comme un élément indépendant de la gratuité ; leurs objectifs sont d'ailleurs communs : hausse de la fréquentation et report modal en faveur des transports collectifs urbains.

Finalement, côté dépenses, la gratuité a entraîné un surcoût annuel direct de 1 M€, et des charges indirectes d'environ 0,5 M€ par an auxquelles il convient de retrancher une économie de 75 632 € permise par la modification de la consistance du réseau pour tenir compte des effets de la gratuité. En exploitation, le coût net de la gratuité est donc de 1,4 M€.

---

<sup>80</sup> Voir article 5 de l'avenant n° 9 du 7 février 2022.

#### 4. Les autres coûts et l'impact de l'inflation

Tableau n° 13 : Les charges du délégataire

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variations
<b>Rémunération fixe de l'exploitant</b>	<b>337 788</b>	<b>346 764</b>	<b>351 978</b>	<b>372 645</b>	<b>381 052</b>	<b>403 363</b>	<b>19,4 %</b>
<b>Intéressement de l'exploitant</b>	-	-	-	<b>37 265</b>	<b>38 105</b>	<b>80 673</b>	
<b>Charges d'exploitation</b>	<b>12 500 794</b>	<b>12 455 817</b>	<b>12 712 127</b>	<b>13 208 008</b>	<b>14 099 670</b>	<b>16 117 923</b>	<b>28,9 %</b>
<b>Achat</b>	<b>1 370 915</b>	<b>1 370 260</b>	<b>1 410 655</b>	<b>1 217 620</b>	<b>1 510 720</b>	<b>2 157 072</b>	<b>57,3 %</b>
<i>dont carburant et lubrifiants</i>	812 046	853 777	854 564	675 038	946 185	1 446 649	78,1 %
<i>dont pneumatique</i>							
<i>dont pièces détachées</i>	174 035	181 583	176 595	219 550	243 072	277 038	59,2 %
<i>dont billetterie et guide horaire</i>	83 742	70 913	90 175	64 008	72 368	131 930	57,5 %
<i>dont énergie</i>	48 443	52 214	46 262	47 950	53 202	69 218	42,9 %
<i>dont entretien</i>	78 628	67 679	83 746	114 445	85 168	83 310	6,0 %
<i>dont divers service vélos</i>	81 064	54 396	68 514	44 364	44 365	72 121	- 11,0 %
<i>dont divers service navette fluviale</i>	46 062	45 569	43 930	20 108	18 835	20 182	- 56,2 %
<b>Autres charges extérieures</b>	<b>3 104 770</b>	<b>2 996 389</b>	<b>3 119 625</b>	<b>3 744 436</b>	<b>3 856 499</b>	<b>4 734 688</b>	<b>52,5 %</b>
<i>dont matériel et entretien des biens</i>	338 175	226 122	270 724	253 804	269 344	361 846	7,0 %
<i>dont assurance</i>	110 142	95 296	83 084	98 015	108 531	100 509	- 8,7 %
<i>dont diverses charges extérieures</i>	348 948	343 993	393 218	347 403	314 296	353 886	1,4 %
<i>dont locations diverses</i>	44 245	45 038	45 474	46 847	48 721	44 426	0,4 %
<i>dont location de véhicules d'exploitation</i>	297 500	297 500	303 500	368 500	368 500	462 100	55,3 %
<i>dont sous-traitance</i>	1 760 830	1 746 730	1 753 391	2 261 657	2 437 887	3 137 369	78,2 %
<i>dont autres charges service de vélos</i>	104 682	102 652	107 836	125 600	80 055	55 055	- 47,4 %
<i>dont autres charges service navette fluviale</i>	55 153	42 614	42 018	35 672	25 951	31 122	- 43,6 %
<b>Impôts et taxes</b>	<b>137 898</b>	<b>110 830</b>	<b>169 196</b>	<b>150 830</b>	<b>130 720</b>	<b>142 613</b>	<b>3,4 %</b>
<b>Dépenses de personnel</b>	<b>7 887 210</b>	<b>7 978 338</b>	<b>8 012 650</b>	<b>8 095 122</b>	<b>8 601 730</b>	<b>9 083 550</b>	<b>15,2 %</b>
<i>dont conduite</i>	4 775 936	4 848 252	4 986 349	5 100 539	5 529 239	5 819 666	21,9 %
<i>dont exploitation</i>	847 362	819 660	811 421	796 189	849 178	873 094	3,0 %
<i>dont atelier</i>	631 178	690 700	606 228	629 748	657 759	730 786	15,8 %
<i>dont administration et direction</i>	739 345	751 364	753 739	742 154	780 190	806 101	9,0 %
<i>dont personnel service de vélos</i>	254 900	260 989	267 249	266 925	312 394	350 635	37,6 %
<i>dont personnel service navette fluviale</i>	313 625	328 425	331 535	245 451	150 695	164 273	- 47,6 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir du rapport d'activité du délégataire.

## 5. L'impact de la gratuité sur les dépenses d'équipement

Tableau n° 14 : Les dépenses d'équipement par opération

En €	Opération équipement	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
101	Dépôt de bus		93 297	74 326	-	-	278 443	446 067
102	Carrosserie et motorisation		-	-	-	-	-	-
103	Information dynamique véhicules		24 860	55 982	76 212	28 192	-	185 246
104	Accessibilité PMR		-	-	12 517	19 431	60 647	92 595
105	Billettique	57 000	-	-	-	-	-	57 000
106	Accessibilité arrêts du réseau		-	-	-	-	-	-
107	Rénovation façade agence vivabus		-	-	-	-	-	-
108	Acquisition de matériel roulant		649 533	298 159	4 784 407	1 457 849	6 500	7 196 448
109	Navette fluviale		-	-	-	-	1 930	1 930
110	Pontons		-	-	-	-	4 680	4 680
111	TCSP - Études Mov'in (hors compte de tiers)	487 683	620 113	889 623	813 729	302 278	349 662	3 463 088
112	Radiocommunication	149 399	-	-	-	-	-	149 399
113	Vidéosurveillance bus	-	24 340	46 930	8 910	9 560	-	89 740
114	Cellules de comptage	-	-	-	12 130	8 720	-	20 850
115	Système avance retard conducteur	-	-	-	3 420	8 772	-	12 192
	<b>Total opérations d'équipement</b>	<b>694 082</b>	<b>1 412 143</b>	<b>1 365 021</b>	<b>5 711 325</b>	<b>1 834 802</b>	<b>701 862</b>	<b>11 719 235</b>
	Immobilisations incorporelles	82 755	-	4 475	17 785	12 115	11 402	128 531
	Immobilisations corporelles	151 253	147 504	152 819	70 719	158 339	293 365	973 999
	<b>Total</b>	<b>928 090</b>	<b>1 559 647</b>	<b>1 522 315</b>	<b>5 799 828</b>	<b>2 005 257</b>	<b>1 006 629</b>	<b>12 821 765</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

## Annexe n° 4. La conduite des marchés publics

Tableau n° 15 : Exécution des marchés de travaux de requalification des abords la passerelle Mollien

Opération	Lot	Contenu de l'avenant	Impact financier
Travaux d'infrastructure de requalification des abords de la passerelle Mollien	Lot 1 Voirie, Assainissement, Terrassement, Mobilier	Avenant 1 : prolongation période de préparation des travaux de 6 semaines (covid)	
		Avenant 2 : - Transfert dans le lot 1 de prestations initialement affectées au lot 3 (prestations de réalisation de fosses de plantations et fourniture et mise en place de terre végétale quai de la gendarmerie) - Ajout d'un passage piéton - Prolongation du garde-corps quai de Seine	Augmentation de 7,8 % Transfert de prestations entre lots : + 18 081,10 € HT Ajout d'un passage piéton : + 16 190,11 € HT Prolongation du garde-corps : + 35 375 € HT
		Avenant 3 : coûts supplémentaires liés aux nouvelles contraintes sanitaires. Les frais supplémentaires sont liés aux conséquences de la crise Covid pour adapter la base de vie et mettre en place de nouvelles mesures sanitaires pour les équipes de chantier.	Augmentation de 5,9 % + 56 798,31 € HT
		Avenant 4 : prolongation du délai d'exécution	
	Lot 2 Éclairage-vidéosurveillance	Avenant 1 : prolongation période de préparation des travaux de 6 semaines (Covid)	
		Avenant 2 : modifications du matériel d'éclairage par la ville de Calais et modification du nombre d'heures d'insertion (baisse de 140h à 50h).	Augmentation de 1,7 % + 4 846,82 € HT Baisse de 60 % du nombre d'heures d'insertion
		Avenant 3 : prolongation durée du marché public (en raison du délai de livraison du matériel)	
		Avenant 4 : prolongation de la durée du marché public en raison de l'intervention de SNCF réseau	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des marchés publics transmis par le Sitac.



**Tableau n° 16 : Exécution des marchés de travaux du pôle d'échanges multimodal**

Opération	Lot	Contenu de l'avenant	Impact financier
Travaux d'infrastructure de réalisation d'un pôle d'échanges multimodal et de requalification du secteur gare	Lot 1 Voirie, Assainissement, Terrassement, Mobilier	Avenant 1 : mise à jour de la durée d'exécution du marché et mise au point technique des prestations	
		Avenant 2 : - modifications et coûts supplémentaires liés aux nouvelles contraintes sanitaires ; - ajout de la fourniture et mise en place du réseau d'arrosage automatique.	Augmentation de 3,4 % + 200 263 € HT (dont 52 370 € HT pour le réseau d'arrosage automatique)
		Avenant 3 : prestations complémentaires effectuées en cours d'exécution du marché du fait de modifications demandées par le maître d'ouvrage ou au regard de circonstances impérieuses.	Augmentation de 3,9 % + 240 784 € HT
	Lot 2 Éclairage-vidéosurveillance	Avenant 1 : - mise au point du marché ; - modification du matériel d'éclairage ; - modification de l'affectation du nombre minimal d'heures d'insertion obligatoires sur le chantier (300h au lieu de 1050h)	Augmentation de 6,3 % + 38 256,01 € HT Baisse de + de 71 % du nombre d'heures d'insertion
		Avenant 2 : modifications dues aux ajustements des prestations techniques (ajout d'un mat supplémentaire, renforcement de l'éclairage, déplacement d'écrans d'information voyageur...)	Augmentation de 1,7 % + 10 630,38 € HT
	Lot 3 Aménagements paysagers	Avenant 1 : mise au point du marché	
		Avenant 2 : fourniture et mise en place d'un réseau d'arrosage automatique	Augmentation de 18,5 % + 37 323 € HT
		Avenant 3 : modifications complémentaires	Augmentation de 19,6 % + 46 860 € HT
	Lot 4 Marquises - Structures métalliques	Avenant 1 : prolongation de délais (circonstances de chantier) de + 25 semaines	
		Avenant 2 : incidences suite à modification de programme, prolongation des délais de + 7 semaines	Baisse de 0,3 % - 4 040 € HT
		Avenant 3 : modifications installations mobiliers, prolongation des délais de + 11 semaines	Augmentation de 1 % + 12 616 € HT

Source : chambre régionale des comptes, à partir des marchés publics transmis par le Sitac.

## Annexe n° 5. La fréquentation et le parc de bus

Tableau n° 17 : Fréquentation et kilomètres parcourus

Lignes	Voyages	Kilomètres parcourus	Voyages	Kilomètres parcourus	Voyages	Kilomètres parcourus
Ligne principale (n° 1)	1 457 145	583 116	2 247 132	591 854	54 %	1 %
Lignes secondaires (n° 2, 3 et 4)	1 727 521	788 275	2 965 148	1 117 662	72 %	42 %
Lignes circulaires (n° 6 et 7)	578 186	542 418	583 146	473 344	1 %	- 13 %
Lignes complémentaires (n° 5, 8, 10 et 13)	208 570	322 794	498 713	562 240	139 %	74 %
Transport à la demande (n° 11 et 12)	2 024	54 125	1 050	57 860	- 48 %	7 %
Navettes « Balad'in »	600 587	107 011	211 326	151 144	- 65 %	41 %
Transports scolaires et autres	NC	127 321	NC	245 261	NC	93 %
<b>Total</b>	<b>4 574 033</b>	<b>2 525 060</b>	<b>6 506 515</b>	<b>3 199 365</b>	<b>42 %</b>	<b>27 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données fournies par le Sitac.

Tableau n° 18 : Consistance du parc de matériel roulant

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Véhicules</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>64</b>
<i>dont bus standard</i>	38	39	39	36	31	32
<i>dont bus articulés</i>	5	4	4	12	16	22
<i>dont bus Impériale</i>	2	2	3	3	3	3
<i>dont mini bus</i>	7	7	7	7	7	7

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports d'activités.



## RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

### SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES TRANSPORTS URBAINS DE L'AGGLOMÉRATION DU CALAISIS *Enquête régionale sur la gestion de la tarification des services de mobilité urbaine*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Philippe Mignonet, président du syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisis.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

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



Enregistrement CRC HDF  
15 MAI 2024  
Greffé n°262

Envoyé en préfecture le 15/07/2024

Reçu en préfecture le 15/07/2024

Publié le

S<sup>2</sup>LO

ID : 062-256204033-20240704-A3\_04\_07\_2024-DE

**Monsieur Philippe MIGNONET,**  
Président du Syndicat Intercommunal  
des Transports urbains de  
l'Agglomération du Calaisis

V/Réf : ROD – Greffe n° 2024-281

A

**Monsieur Jean-Paul Albertini**  
Président  
Chambre régionale des comptes  
Hôtel Dubois de Fossez  
14 rue du Marché au Filé  
62 012 Arras Cedex

Calais, le 06 mai 2024

Objet : Rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Je fais suite au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du SITAC que vous m'avez adressé le 10 avril 2024.

L'analyse de la Chambre met en avant une situation financière du SITAC dégradée par la mise en œuvre de la gratuité. Comme je vous l'avais signalé à l'issue du rapport provisoire, il convient de distinguer les différents facteurs qui sont venus impactés le budget depuis 2020.

Les élus du SITAC ont fait le choix de rendre gratuit pour l'utilisateur l'accès au réseau de transport depuis le 01 janvier 2020. Cette gratuité a entraîné une perte de recettes commerciales de l'ordre 1,9M€ par an en partie compensée par des recettes versées par les collectivités membres du SITAC (CGTM et la CCPO).

La gratuité des transports résulte d'une volonté politique visant à encourager le report modal des habitants de l'agglomération. Même si ce dernier n'a pu être estimé précisément, la hausse de la fréquentation du réseau de bus de + 80% laisse supposer que de nombreux résidents utilisent d'avantage le bus pour se déplacer.

L'adaptation de l'offre de service avec un renforcement du cadencement des lignes principales a été un facteur clef de la réussite de la gratuité. En effet, le SITAC n'a pas fait le choix de diminuer son offre de service pour compenser la baisse de recettes mais au contraire de le renforcer pour maintenir un confort d'usage des transports en commun et les rendre d'autant plus attractifs.

L'intégration en 2020 de nouvelles communes au ressort territorial du SITAC et donc le transfert de compétence de la Région au SITAC pour le transport des élèves, en plus de la desserte urbaine des communes, a impacté de près de 800 000€ le charges d'exploitation du réseau.

Par ailleurs, il convient de rappeler que dès 2015, les perspectives budgétaires du SITAC faisaient apparaître un effet de ciseau à partir 2020 liés aux travaux du projet Mov'in et à la mise en service de la ligne de TCSP.

La majoration du versement mobilité en 2015 a permis au SITAC de constituer une réserve financière suffisante pour engager dès 2020 un surplus de dépenses prévues et anticipées pour développer des nouvelles offres de mobilité.

Cette concomitance du projet Mov'in, de la gratuité et de l'extension du ressort territorial impacte fortement le budget du SITAC depuis 2020.

Néanmoins, le budget global se stabilise aujourd'hui avec un solde d'exécution de clôture de l'année 2023 à 11,5M€ (contre 4,8M€ en 2022).

Pour ce qui concerne les recommandations reprises dans le rapport, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les éléments de réponse que je souhaite apporter :

**Recommandation n°1** : engager toute diligence pour s'assurer du caractère d'assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée.

Le modèle fiscal mis en place par le SITAC depuis janvier 2020 qui s'appuie sur des recettes, versées par les collectivités adhérentes au SITAC, compensatoires aux recettes tarifaires antérieurement perçues sur les usagers, n'a fait l'objet d'aucune remise en cause de l'administration fiscale.

Le SITAC n'a certes pas obtenu le rescrit fiscal sollicité mais il n'a reçu aucune injonction visant à remettre en cause le dispositif.

Depuis janvier 2020, le SITAC a réceptionné à six reprises des demandes de transmission de pièces justificatives lors d'instruction de demandes de remboursement de crédits de TVA par les services fiscaux.

La première demande de pièces est intervenue lors du contrôle du crédit de TVA d'avril 2020.

Au cours de cette instruction, l'inspecteur des Finances Publiques a notamment sollicité le relevé détaillé des opérations imposables portées sur la CA3 et a interrogé sur la baisse de recettes consécutive à la gratuité des transports publics en demandant si elle a été compensée par une subvention qualifiable de complément de prix.

En réponse, les délibérations F7 et F8 du Comité du 26 septembre 2019 ont été adressées à l'inspecteur pour lui permettre de poursuivre son contrôle.

Aucune demande ou remarque complémentaire n'ont été formulées par l'administration fiscale sur la TVA collectée depuis la transmission des délibérations en juin 2020.

Par ailleurs, en s'appuyant sur les comptes administratifs des années 2020, 2021 et 2022, le SITAC s'est assuré à ce que le montant de TVA versée chaque année à l'administration fiscale d'une part et les participations des collectivités adhérentes encaissées par le SITAC d'autre part couvrent bien 10% du coût de revient du service comme repris dans la demande de rescrit et dans les statuts du SITAC.

A ce titre, par délibération du 13 octobre 2023, une régularisation des recettes compensatoires versées par les collectivités adhérentes au titre des années 2020 à 2022 a été effectuée.

Préalablement, cette délibération a été soumise pour avis au receveur municipal qui, par mail du 19 septembre 2023, a confirmé sa régularité et a par ailleurs signalé qu'il sollicitait le service Secteur Public Local de la DDFIP pour expertise de ce sujet.

A ce titre, je considère que toute diligence a été engagée pour s'assurer du caractère d'assujetti à TVA.

**Recommandation n°2** : exercer le pouvoir de contrôle technique, juridique et financier dévolu au déléguant afin d'être en capacité de piloter le service de transport et **recommandation n°5** : évaluer les différents impacts de la gratuité du réseau.

Conformément à vos recommandations, par délibération EAT5 du 27 mars 2024, le Comité Syndical a d'une part décidé d'engager une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour mener un audit de la convention de DSP et d'autre part a souhaité compléter l'enquête mobilité de 2022 par une enquête terrain destinée notamment à évaluer les effets de la gratuité des transports sur la satisfaction des usagers.

Par ailleurs, je tiens à vous préciser qu'en plus de la mission d'audit, pour faciliter le suivi du contrat par le SITAC, l'AMO accompagnera les services pour la mise en œuvre d'un tableau de bord de suivi renforcé de la trajectoire financière de la DSP avec la comparaison entre les Comptes d'Exploitation Prévisionnels et le réalisé ainsi qu'une analyse fine des données annuelles transmises par le délégataire.

**Recommandation n°3** : soumettre au vote du comité syndical un plan pluriannuel de renouvellement de la flotte de bus

L'âge du parc du matériel roulant mis à disposition du délégataire est défini à l'article 26.2 de la convention de DSP.

Le respect des dispositions de cet article fixe le plan pluriannuel d'investissement du matériel roulant du SITAC.

Conformément à votre recommandation, le Plan Pluriannuel prévisionnel d'Investissement de la convention de DSP a fait l'objet d'une délibération du Comité Syndical (délibération F3 du 27 mars 2024).

**Recommandation n°4** : s'assurer du respect, par la ville de Calais, de l'échéancier des remboursements des travaux pour compte de tiers.

Le projet Mov'in qui consiste en la création d'un Pôle d'Echanges Multimodal et la mise en œuvre d'un Transport en Commun en Site Propre a été engagé par le SITAC en avril 2015.

Pour financer ce projet, comme le permettent les dispositions de l'article L 2333-67 du Code Général des Collectivités Territoriales, le Comité Syndical a décidé de porter à 2% le taux du versement mobilité à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015.

Il est précisé par le texte *si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement destiné au financement des mobilités, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus.*

Aussi, même si le SITAC est peu structuré en termes d'effectif pour porter un projet d'une telle dimension, sa qualité d'Autorité Organisatrice de la Mobilité et la nécessité de s'assurer de la tenue du calendrier de travaux pour sécuriser le financement du projet ont justifié, pour les élus du SITAC, qu'il soit maître d'ouvrage du projet.

Conformément aux avenants financiers des conventions de transfert temporaire de maîtrise d'ouvrage, le montant des opérations financières à prévoir sur les comptes de tiers est inscrit chaque année au budget primitif du SITAC.

Ces montants, basés sur les marchés de travaux notifiés et subventions demandées sont prévisionnels et doivent être actualisés au réel à la réception des DGD des entreprises et du versement du solde des subventions.

Les marchés de travaux étant clos (à l'exception d'une prestation d'entretien des espaces verts du PEM qui s'achèvera au dernier trimestre 2024) et toutes les subventions encaissées, conformément aux articles 7.1 des conventions de transfert temporaire de maîtrise d'ouvrage, le SITAC a, par courriers du 11 mars 2024, adressé à la ville de Calais et à GCTM, le plan de financement définitif pour régularisation du solde des comptes de tiers.

Enfin, concernant le **rappel au droit** formulé par la chambre « veiller au respect du code de la commande publique pour la passation et l'exécution des marchés » je me permets de vous préciser les informations ci-dessous :

En raison de la nécessité de relancer le lot 3 « aménagements paysagers » du marché de requalification des abords de la passerelle et afin de ne pas mettre en péril le planning des travaux des autres lots, des prestations initialement inscrites au lot n°3 ont été confiées au prestataire lot n°1 par avenant.

En l'occurrence les prestations transférées ont concerné la réalisation des fosses de plantations et la fourniture et mise en place de terre végétale sur le quai de la Gendarmerie.

Il s'agit de modifications rendues nécessaires par des circonstances imprévues tolérées par les dispositions de l'article L.2194-1 du code de la commande publique.

De même, le recours à une procédure adaptée pour la relance du lot 3 « aménagements paysagers » du marché de requalification des abords de la passerelle Mollien respecte l'article R.2123-1 du code de la commande publique :

a) valeur estimée du lot 3 à engager : 100 000€ < 1 000 000€

b) valeur estimée de tous les lots :

Lot 1 : estimation 1 000 000€ (montant notifié : 966 966.16€ après avenant 1 qui intègre une partie des prestations initialement prévues au lot 3)

Lot 2 : estimation : 335 000€ (montant notifié 278 985.23€)

Lot 3 : estimation initiale : 115 000€ (ramenés à 100 000€ à la relance de la procédure compte tenu des travaux transférés au lot 1).

soit un total estimé pour l'ensemble des lots à 1 450 000€

1 450 000€ x 20% = 290 000€ (montant total maximum autorisé pour la relance d'un ou plusieurs lots).

Par ailleurs, le SITAC a pris l'attache des services de la sous-préfecture par mail et puis courrier du 29 juin 2020 pour valider la procédure à mettre en œuvre.

Telles sont les informations que je souhaite porter à votre connaissance,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

  
Philippe MIGNONET







Envoyé en préfecture le 15/07/2024

Reçu en préfecture le 15/07/2024

Publié le

S<sup>2</sup>LOW

ID : 062-256204033-20240704-A3\_04\_07\_2024-DE

**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

14, rue du Marché au Filé – 62012 Arras cedex

Adresse mél. : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>