

2. LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

2.1. LES PREVISIONS BUDGETAIRES

Des écarts relativement faibles apparaissent entre les prévisions budgétaires et les dépenses réalisées, portées au compte administratif. Ainsi, en section de fonctionnement, l'écart entre les crédits pour charges à caractère général et les dépenses réalisées à ce titre s'établit entre 0 % et 21 %, selon les exercices. S'agissant des charges de personnel et frais assimilés, dépenses qui sont prévisibles, l'écart varie de 0 à 7 %. Enfin, en matière de charges financières, l'écart varie de 0 à 11 %.

Les écarts entre les prévisions budgétaires et les recettes réellement perçues sont importants pour les produits exceptionnels : le taux de réalisation est particulièrement faible en 2005 et 2008.

La section d'investissement présente des écarts importants entre prévisions et réalisations, qui varient de 15 % pour l'année 2005 à 71 % pour 2007. En valeur, les écarts sont significatifs. Ainsi pour l'année 2006, si 193 M€ avaient été budgétés, seulement 97 M€ ont été réalisés (50,3 %). L'exercice suivant fait apparaître une différence de plus de 74 M€ et l'exercice 2008 une différence de moins de 20 M€. S'il apparaît normal que la conduite d'un chantier très important comme celui de la construction d'un tramway connaisse des aléas, les écarts entre prévisions et réalisations qui en résultent auraient dû être absorbés par la mise en place d'un système d'autorisations de programmes et de crédits de paiement (AP/CP) afin d'établir des prévisions budgétaires annuelles plus précises et plus fiables permettant d'inscrire au budget les seuls crédits nécessaires à l'exécution budgétaire et limiter ainsi les opérations de report qui gonflent artificiellement le budget.

Dans sa réponse, le SITRAM considère qu'une telle présentation comptable permettait d'avoir une vision globale des coûts des projets complexes, tout en autorisant une facilité d'imputation comptable. La chambre quant à elle considère que l'élaboration du budget du SITRAM résulte davantage d'une approche volontariste que d'une estimation pertinente du rythme d'exécution du projet, que la présentation comptable par opération ne suffit pas à éclairer.

2.2. LA SITUATION FINANCIERE DU SYNDICAT

2.2.1 Le résultat de fonctionnement

Les charges de gestion (hors dépenses et recettes liées à des transports de charges exceptionnelles) du SITRAM passent de 32,7 M€ à 39,97 M€ entre 2005 et 2009, soit une hausse de 22,3 %.

L'examen des résultats de fonctionnement du SITRAM (annexe 3) présente un caractère irrégulier, négatif en 2006, 2007, 2008, positif en 2005 et 2009. Ces résultats sont influencés, en fin de période sous revue, par la prise en compte de recettes exceptionnelles qui ont, soit limité le niveau du déficit comme en 2008, soit conduit à un excédent comme en 2009.

En 2008 et 2009, les produits exceptionnels perçus par le SITRAM au titre des cessions d'éléments d'actif ont été respectivement de 2,4 M€ et de 23,06 M€. Il n'en demeure pas moins que le résultat courant non financier demeure négatif à hauteur de 6,2 M€ en 2009.

Les dépenses de gestion

Les montants des charges à caractère général présentent une progression constante tout au long de la période sous revue pour atteindre 7,76 M€ en 2009. Ainsi, la hausse en 2009 de 58,7 % est due principalement aux crédits-baux mobiliers et immobiliers contractés (passés de 4,17 M€ en 2008 à

6,7 M€ en 2009) ainsi qu'aux taxes foncières (passées de 0,28 M€ en 2008 à 0,46 M€ en 2009) en raison de la fin de l'exonération temporaire sur les nouveaux bâtiments dont bénéficiait le SITRAM jusqu'en 2009. Les charges de personnel progressent de plus de 55 %, hausse due en particulier à l'effet GVT et au recrutement de personnels d'encadrement.

Les charges de gestion courante (compte 65) augmentent de 47 % et constituent près de 79 % des dépenses totales de gestion sur la période. Elles comprennent notamment, comme le révèle le tableau 3 ci-dessous, la participation du SITRAM aux parties du projet tram-train réalisées sous maîtrise d'ouvrage d'un tiers, plus précisément Réseau ferré de France et la Région Alsace, mais aussi les subventions versées à SOLEA et Domibus.

Tableau n° 3 : Subventions versées par le SITRAM (c/65)

	2005	2006	2007	2008	2009
Subv d'équip^t à la Région		5 K€	55 K€	1,6 K€	9 985 K€
Subv d'équip^t aux communes		0	175 K€	2 K€	40 K€
Subv d'équip^t aux EPL	63 K€				
Subv d'équip^t à des organismes divers (RFF)	317 K€	229 K€	2 437 K€	1 487 K€	2 829 K€
Subv d'exploitation aux communes	130 K€	0	0	0	0
Subv d'exploitation aux pers de droit privé	27 612 K€	22 515 K€	27 165 K€	27 606 K€	28 595 K€
<i>exploitation du réseau SOLEA</i>	<i>26 495 K€</i>	<i>21 312 K€</i>	<i>26 166 K€</i>	<i>26 423 K€</i>	<i>27 447 K€</i>
<i>exploitation du réseau Domibus</i>	<i>1 061 K€</i>	<i>1 155 K€</i>	<i>951 K€</i>	<i>1 124 K€</i>	<i>1 100 K€</i>
<i>AURM mise en œuvre du PDU</i>	<i>48 K€</i>	<i>48 K€</i>	<i>48 K€</i>	<i>58 K€</i>	<i>48 K€</i>
<i>association Locacycles</i>	<i>8 K€</i>				
<i>FNAUT mise en œuvre PDU</i>				<i>500 €</i>	

Source : CRC / SITRAM

Les recettes de gestion

Constituées du versement transport et des dotations et subventions, elles augmentent de moins de 5 % entre 2005 et 2008, mais connaissent un accroissement de plus de 14 % entre 2008 et 2009 en raison principalement d'une hausse sensible des subventions versées par les communes et la CAMSA qui ont augmenté de 19 % entre 2005 et 2008, puis de 111 % entre 2008 et 2009.

Selon les données de « L'année 2008 des transports urbains » (brochure statistique publiée par le GART), la contribution du budget principal des collectivités territoriales représentait 33,56 % du budget transport, soit près du double du niveau atteint au sein du SITRAM cette même année.

En sus de l'augmentation de la participation des communes et de la CAMSA, une amélioration du résultat courant non financier aurait également pu être atteinte par une anticipation des charges induites par les modifications de service sollicitées auprès de SOLEA. Tel n'a pas été le cas. Le tableau 4 ci-dessous retrace respectivement la part du versement transport et celle des dotations et participations dans le total des recettes de gestion.

Tableau n° 4 : Les recettes de gestion

	2005	2006	2007	2008	2009
VT/total recettes de gestion	80 %	85,3 %	83,6 %	81,9 %	71,3 %
Dotations et particip. / total recettes de gestion	14,8 %	14,7 %	15 %	16,5 %	25,6 %

Source : CRC / SITRAM

Le résultat financier et le résultat exceptionnel

Le résultat financier est négatif sur plus de la moitié de la période sous contrôle. Le résultat exceptionnel, fortement positif en 2008 et 2009, est dû notamment à la plus-value de cession réalisée dans le cadre du *lease-back* des immeubles mis à la disposition de SOLEA pour 2 186 K€. Ce résultat exceptionnel influe de façon positive sur le résultat des opérations réelles de fonctionnement, notamment en 2008 et 2009, années durant lesquelles il devient positif, ce qui n'était pas le cas les trois années précédentes.

Tableau n° 5 : Le résultat financier et le résultat exceptionnel

en K€	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat courant non financier	6 002	8 844	2 439	3 965	- 6 192
Résultat exceptionnel	- 524	- 4 110	- 645	2 151	20 460
Solde des opérations réelles	2 137	273	- 2 297	1 608	10 268

Source : CRC / SITRAM

a) La cession des actions de SOLEA

Par une délibération de son comité d'administration du 12 décembre 2008 intitulée « modification des statuts de SOLEA », le SITRAM, qui détenait jusqu'alors 58 % des actions de SOLEA, a décidé d'en céder 48 % à TRANSDEV, déjà propriétaire de 20 % des actions de la société anonyme d'économie mixte locale exploitante du réseau de transport collectif.

L'objectif visé, selon les termes de la délibération, était d'assurer une meilleure séparation du rôle d'actionnaire du SITRAM de celui d'autorité déléguée du transport urbain via une évolution juridique de l'entreprise vers une société anonyme.

b) La méconnaissance des obligations juridiques liées à la cession des actions de SOLEA

Les contraintes juridiques pesant sur le SITRAM découlent du droit commercial d'une part, et de sa qualité d'actionnaire public d'autre part.

Selon les dispositions du droit commercial, les actions sont librement cessibles et négociables. Les sociétés d'économie mixte revêtant obligatoirement la forme de sociétés anonymes, les titres qu'elles émettent sont ainsi soumis à cette règle. La vente d'actions présente un caractère civil sauf dans le cas où elle a pour effet de transmettre le contrôle d'une société : elle revêt alors un caractère commercial.

Bien que les SEML soient des sociétés commerciales, elles appartiennent néanmoins au secteur public et leur disparition peut s'analyser en une privatisation lorsqu'elle est opérée par cession d'actions. Dans une telle circonstance et en application des lois n° 86-793 du 2 juillet 1986 et n° 86-912 du 6 août 1986, des formalités sont à accomplir pour permettre cette privatisation, formalités succinctement résumées et rappelées ci-après :

- entreprises dont l'effectif excède 1 000 personnes et le chiffre d'affaires 150 M€ : l'opération n'est possible que sur décret ;
- entreprises dont l'effectif est compris entre 50 et 1 000 personnes et le chiffre d'affaires compris entre 7,5 M€ et 150 M€ : déclaration au ministre de l'économie, son absence de réponse sous 10 jours valant accord ;

- autres entreprises : simple déclaration au ministre de l'économie sous 30 jours de la réalisation de l'opération.

Compte tenu des effectifs de SOLEA (500 personnes au 31 décembre 2008) et de son chiffre d'affaires (34 861 K€ au 31 décembre 2008), la cession d'actions accomplie aurait donc dû être soumise à une déclaration préalable au ministre de l'économie, ce qui n'a pas été le cas.

De plus, en cédant lesdites actions, le SITRAM est devenu actionnaire minoritaire de SOLEA, ce qui n'est pas sans conséquence, à terme, sur le caractère d'économie mixte de l'entité puisque la délibération du 12 décembre 2008 précitée prévoit expressément « *de faire évoluer la structure juridique de l'entreprise [SOLEA] vers une société anonyme* ».

La chambre considère que la cession par le SITRAM de 47 834 actions de SOLEA à un seul et même acquéreur, TRANSDEV, ainsi que la volonté du syndicat de changer la structure juridique de l'entreprise exploitante du réseau de transport collectif conduisent, à terme, au transfert d'une activité au secteur privé, c'est-à-dire à la privatisation de SOLEA, ce qui implique le respect des formalités prévues par les dispositions de l'article 22 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations selon lesquelles « *toute opération de transfert au secteur privé n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation dans les conditions prévues aux articles 20 et 21 est réputée nulle et de nul effet* ».

La chambre prend acte de l'engagement du SITRAM d'adresser un courrier au ministère pour régulariser cette situation et assurer la sécurité juridique de cette cession d'actions.

La chambre a également pris connaissance de la réponse de TRANSDEV considérant que la cession d'actions de la part du SITRAM n'a pas donné lieu à une évolution juridique de SOLEA, détenue majoritairement par une entreprise publique et continuant, à ce titre, de faire partie du secteur public. La société fait valoir l'argument selon lequel, appartenant à la Caisse des Dépôts et Consignations, établissement public national, elle relève, en conséquence, du secteur public. Elle en conclut que la procédure instituée par la loi n° 86-912 n'avait pas à s'appliquer, dans la mesure où les conditions posées par la loi n° 86-793 n'étaient pas réunies. La chambre observe toutefois que la circonstance que TRANSDEV soit filiale de la Caisse des Dépôts ne suffit pas à faire regarder cette société intervenant sur le champ concurrentiel comme relevant du secteur public et l'exemptant du respect des dispositions législatives précitées, alors même que la délibération du 12 décembre 2008 fait explicitement mention de l'évolution de la structure juridique de l'entreprise.

c) La réalisation d'une recette exceptionnelle

Dans les faits, la cession des actions de SOLEA par le SITRAM s'est traduite par la réalisation d'une recette exceptionnelle d'un montant de 1 090 K€ en 2009. Ce produit non récurrent aura donné au SITRAM les moyens de retrouver une marge de manœuvre en matière de trésorerie permettant d'atteindre un résultat de fonctionnement positif.

d) Le contrat de cession bail sur le bâtiment administratif SOLEA et l'atelier tramway

De la même manière, le SITRAM a été conduit à financer une cession-bail (*lease-back*) sur le bâtiment administratif SOLEA et l'atelier tramway dont la valeur nette au 31 décembre 2009 s'élevait à 16 045 K€, compte tenu des amortissements déjà effectués (2 918 K€).

Le *lease-back* est une procédure par laquelle le propriétaire d'un bien d'équipement ou à usage professionnel le cède à une société de crédit-bail, qui le remet immédiatement à sa disposition par une

opération de crédit-bail mobilier ou immobilier selon la nature du bien cédé. Un contrat de ce type a ainsi été conclu, le 18 décembre 2008, avec la société UNIFERGIE – Union pour le financement des économies d'énergie – appartenant au groupe Crédit agricole portant sur l'atelier relais et le bâtiment administratif SOLEA pour un montant de 18 944 K€.

La durée du bail de 30 ans, avec une dernière échéance de 4 736 K€, est assortie d'une promesse de vente au terme du contrat pour la valeur d'un euro HT et de la faculté pour le SITRAM de lever par anticipation l'option d'achat à compter de la fin de la cinquième année de location en versant une indemnité égale au montant des loyers restant à échoir à compter du jour de la date de levée de l'option d'achat jusqu'à son expiration normale actualisée, au taux du contrat utilisé pour le calcul des loyers. Une telle hypothèse présente un intérêt limité pour le syndicat qui apparaît engagé financièrement jusqu'au terme du contrat.

L'examen du tableau d'amortissement relatif à l'opération confirme qu'une telle formule de financement externe se révèle coûteuse, malgré la plus-value réalisée, en reportant sur les années futures des charges d'un montant supérieur à 17 M€. Dans sa réponse, le SITRAM indique que ces refinancements ont permis d'obtenir, le 11 mai 2009, un taux fixé à 4,351 % sur 30 ans, avec une marge de 40 points de base, c'est-à-dire des conditions un peu meilleures que par l'emprunt classique.

Une telle opération non récurrente a eu principalement pour but – moyennant des charges financières futures cumulées s'élevant à 20 M€ (différence entre les loyers totaux et la valeur nette) - de procurer au SITRAM des capitaux visant à reconstituer sa trésorerie à hauteur de 18,9 M€ et à rééquilibrer son bilan, comme l'illustre le rattachement au compte administratif 2008 de la plus-value de cession issue du contrat de cession-bail du 18 décembre 2008 pour un montant de 2 186 K€. De plus, en couvrant le déficit de la section d'investissement, elle permet de limiter l'appel aux contributions communales comme le rappelle la délibération du 6 juin 2008.

Le solde des opérations d'ordre et le résultat de fonctionnement

Le solde des opérations d'ordre est constitué principalement par des dotations aux amortissements tout au long de la période sous contrôle auxquelles s'ajoutent, singulièrement à partir de 2008, des cessions d'actifs.

Tableau n° 6 : Le solde des opérations d'ordre et le résultat de fonctionnement (en K€)

	2005	2006	2007	2008	2009
Solde des opérations réelles	2 137	273	- 2 297	1 608	10 268
Solde des opérations d'ordre	- 1 604	- 2 405	- 440	- 1 665	- 8 915
Résultat de fonctionnement	533	- 567	- 2 737	- 57	1 353

Source : CRC / SITRAM

En ce qui concerne le résultat de fonctionnement cumulé, c'est le résultat excédentaire antérieur de la section de fonctionnement qui a permis, en 2009, un résultat positif malgré le déficit annuel jusqu'en 2007. A compter de 2008, la réalisation de produits exceptionnels a limité le déficit du résultat de 2008 et entraîné un résultat cumulé de fonctionnement positif en 2009 (1 323 K€).

2.2.2 La section d'investissement

Le résultat de la section d'investissement

En début de période, le résultat positif de l'exercice de la section d'investissement (annexe 4) est influencé par le montant du résultat d'investissement de l'exercice 2004 et par la cession des rames de tramway dans le cadre d'un contrat de crédit-bail. Il est négatif sur les trois autres années examinées. L'ensemble de la période révèle un résultat cumulé négatif de la section d'investissement ainsi qu'un fonds de roulement (annexe 5) lui aussi négatif à l'exception de l'année 2006.

Le financement des investissements

La capacité d'autofinancement brut est positive tout au long de la période sous contrôle. Néanmoins, le produit de cessions d'actifs et les subventions, affectés du volume d'emprunt à rembourser, ne permettent pas au syndicat de disposer d'un financement propre disponible suffisant pour faire face aux dépenses d'investissement qu'il a souscrites alors même que le supplément de recettes dégagé par la fixation du taux du versement transport à 1,8 % était de nature à y répondre.

Tableau n° 7 : La capacité d'autofinancement (en K€)

	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de fonctionnement	533	- 567	- 2 737	- 57	1 353
675 Valeur des immo cédées	24	201	0,3	507	17 840
6811 Dotations aux amort. et prov.	2 405	4 312	7 237	7 625	8 225
Total charges non décaissées	2 429	4 512	7 238	8 131	26 065
778 Intégration des réserves	3	120	204	259	1 090
Total produits non encaissés	3	120	204	259	1 090
775 Produit des cessions d'actifs	0,8	150	73	2 397	23 060
Capacité d'autofinancement brut	2 958	3 675	4 224	5 418	3 268

Source : CRC / SITRAM

Tableau n° 8 : La variation du fonds de roulement (en K€)

	2005	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement brut	2 958	3 675	4 224	5 418	3 268
Amor ^t de la dette (hors ICNE)	2 386	4 367	4 688	4 730	5 288
Capacité d'autofin ^t nette = Epargne nette	572	- 692	- 465	689	- 2 021
13 subventions	11 951	9 278	729	2 982	2 365
Ressources d'investissement propres	11 951	9 278	729	2 982	2 365
775 Produit des cessions d'actifs	0,8	150	73	2 397	23 060
Financement propre disponible	12 524	8 736	337	6 067	23 404
Dépenses réelles d'invest ^t hors emprunt	64 012	30 315	15 455	44 346	34 887
Besoin de financement	- 62 760	- 21 579	- 15 118	- 38 279	- 11 483
Affectation du 1068	19 766	0	0	0	
Variation du FDR de l'exercice	15 311	51 609	- 20 164	- 618	17 273

Source : CRC / SITRAM