

La question de la possibilité de confier à l'agence cette étude hors cadre concurrentiel est posée, au regard de sa technicité qui requiert des compétences que le SMTC a sollicitées ensuite auprès du bureau d'études BMC.

La chambre considère que de tels projets doivent alors relever du code de la commande publique et que le recours à une mise en concurrence est nécessaire pour ce type de prestations.

5.3.6.6- *Le projet de téléphérique urbain*



Source : SMMAG

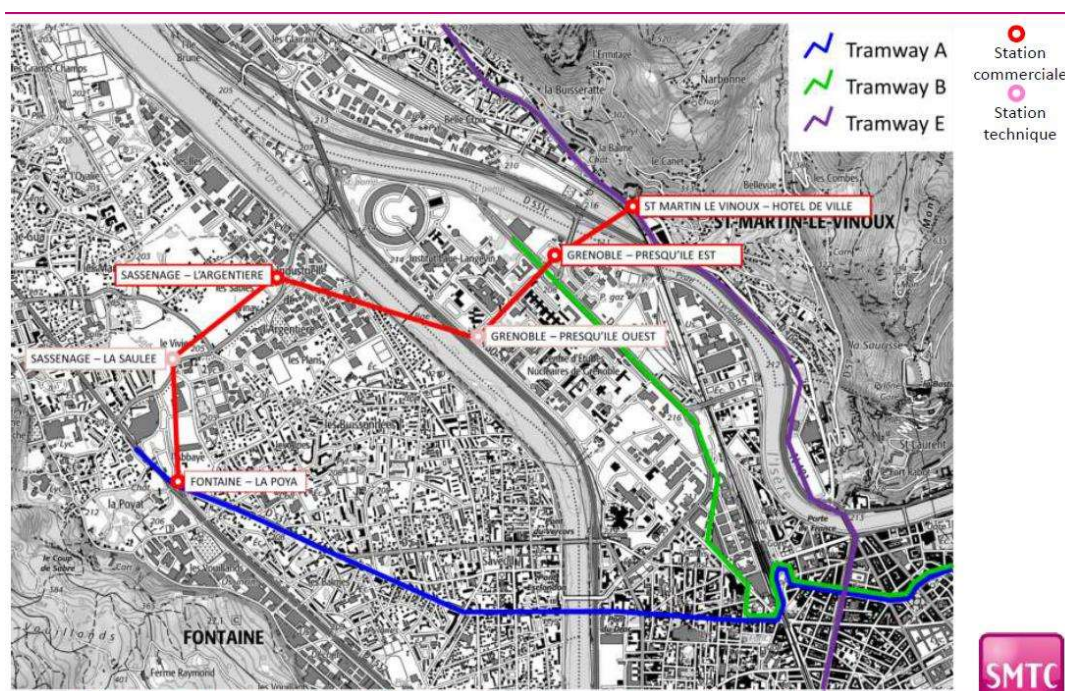
5.3.6.6.1- *Le projet : dimensionnement et enjeux*

Grenoble a été la première commune de France à déployer un transport urbain par câble¹⁴³, en 1934, entre le centre de la ville et La Bastille, point de vue panoramique sur la vallée. Dans le droit fil de cette tradition grenobloise de transport urbain par câble, un projet de transport collectif de type téléphérique est engagé par le SMMAG et la Métropole.

Ce projet Métrocâble, qui doit intégrer le réseau TAG, prévoit la création de six stations permettant de relier Fontaine à Saint-Martin-le-Vinoux ; une exploitation de 5h à 21h à la mise en service ; 24 cabines à la mise en service puis 66 à terme ; 15 minutes de temps de parcours pour relier toutes les stations ; 1 200 voyageurs par heure, puis 3 000 voyageurs à terme ; une fréquence de 71 secondes à la mise en service et de 28 secondes à terme ; une vitesse commerciale de 19 km/h en moyenne.

¹⁴³ Le concepteur est un ingénieur grenoblois (M. Denis Creissels), le constructeur est l'entreprise Pomagalski, qui deviendra le groupe POMA.

Carte 4 : Projet de tracé T1



Source : SMTC (support COPIL 4 avril 2019).

Le calendrier prévisionnel prévoit¹⁴⁴ une mise en service en 2024 après une phase de conception en 2020-2021, puis l'enquête publique en 2021¹⁴⁵ et la réalisation des travaux en 2022-2023. La concertation préalable conduite en 2015 a fait ressortir des enjeux d'intégration urbaine (esthétique et sonore), de niveau de service attractif (fréquence, confort, accessibilité), de tracé et d'ouverture éventuelle de nouvelles stations lors d'une deuxième phase du projet (horizon 2030).

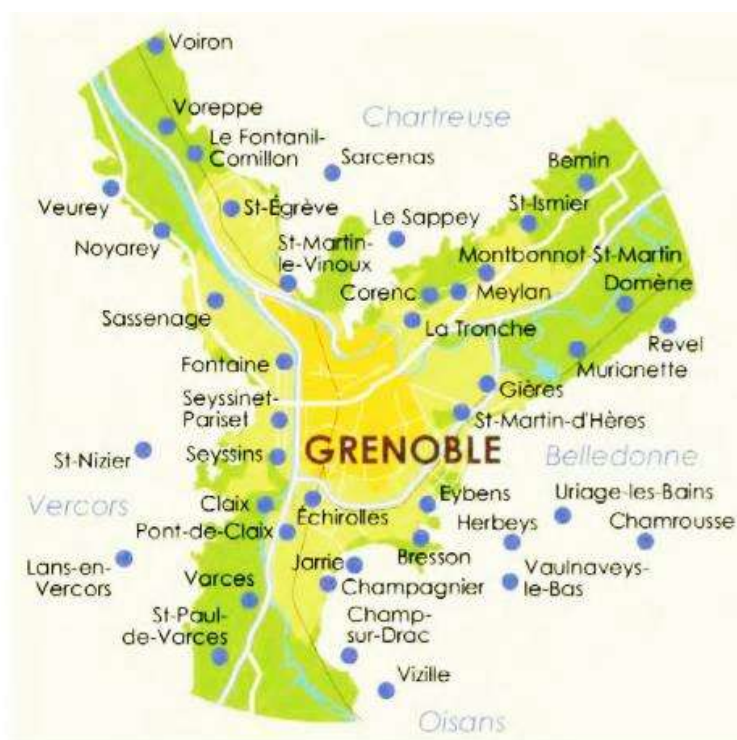
5.3.6.6.2- Le choix du transport par téléphérique urbain

La géographie du territoire¹⁴⁶ est le motif mis en avant par le syndicat pour expliquer le choix de ce mode de transport sur cet axe. L'argumentaire est insuffisamment détaillé au regard des choix opérés sur d'autres parties du territoire également saturés et urbanisés, et du coût estimé du projet.

¹⁴⁴ En 2018 et 2019, le projet aurait peu avancé en raison de l'absence durable du chef de projet « câble ».

¹⁴⁵ Fin janvier 2021 l'arrêté de demande d'ouverture d'une enquête publique n'avait toujours pas été signé par le président du SMMAG.

¹⁴⁶ « Le territoire du Nord-Ouest de la métropole présente la particularité d'être très marqué par les obstacles, naturels ou non, qui contraignent fortement les déplacements », extrait de la délibération.

Carte 5 : L'agglomération grenobloise et sa configuration en « Y »

Source : AREA et DREAL¹⁴⁷

Ainsi, le syndicat a indiqué qu'« au moment des études d'opportunité, deux solutions ont été comparées : bus à haut niveau de service¹⁴⁸ et transport par câble » et que ce dernier « a été retenu car jugé globalement plus pertinent » sur plusieurs thématiques¹⁴⁹. Une délibération de 2017 souligne que « ce type de montage induit un coût global élevé », alors que le choix a été fait de limiter les recettes commerciales potentielles avec l'application d'une tarification identique à celle du réseau de transports collectifs. La limitation des coûts n'a donc pas, a priori, motivé les arbitrages en la matière.

Pour autant, les arbitrages n'ont pas été documentés, notamment par des études prospectives sur l'impact financier en investissement et en fonctionnement.

Le choix du Métrocâble renvoie aussi à l'image de la ville, portée par « les bulles de Grenoble ».

5.3.6.6.3- Un projet tantôt métropolitain, tantôt syndical

En août 2012¹⁵⁰, la Métropole de Grenoble¹⁵¹ organise un voyage d'études à Bolzano en Italie sur la mise en place en 2009 d'un transport par câble.

¹⁴⁷ Analyse de l'état actuel de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet d'aménagement de l'A480 et de l'échangeur du Rondeau, octobre 2017.

¹⁴⁸ Bus à haut niveau de service (BHNS) : « Ligne de bus bénéficiant de technologies développées initialement pour les réseaux ferrés (tramways notamment) [...]. Lorsqu'ils circulent au milieu du trafic et non en site propre, les BHNS doivent avoir la priorité sur les autres véhicules. Toutes les lignes ne cumulent pas l'ensemble de caractéristiques. Le but [...] est d'obtenir un degré de fiabilité élevé dans les cadences et les horaires (comme un tramway ou un métro) » <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/bus-a-haut-niveau-de-service-bhns>.

¹⁴⁹ « Efficacité (capacité de franchissement, fréquence, temps de trajet, fiabilité, faisabilité (face aux nombreux ouvrages d'art qu'il est nécessaire de rebâtir pour une solution BHNS), faible impact environnemental (emprises au sol réduite, motorisation électrique) ; multimodalité ».

¹⁵⁰ Le SMTC a transmis la délibération relative au remboursement des frais de déplacements pour « témoigner » de ce voyage d'études.

¹⁵¹ Participants : élus et techniciens du Vercors, du SMTC, du conseil général et de la Métropole.

Le premier projet de transport par câble évoqué par le syndicat est porté par la Métropole (délibération du 6 juillet 2012), dont les services ont réalisé une « étude comparative » (non communiquée), et qui se propose d'être « maître d'ouvrage délégué du projet de transport par câble, par délégation des collectivités compétentes (conseil général de l'Isère, SMTC, communes de Saint-Nizier-du-Moucherotte et de Lans-en-Vercors) ». Ce projet porte sur des communes à l'ouest du territoire, sans franchissement de cours d'eau (Fontaine-La-Poya, Saint-Nizier-du-Moucherotte, Lans-en-Vercors). Finalement, une délibération de la Métropole de novembre 2014 suspend l'instruction du projet et décide de résilier, pour motif d'intérêt général, le marché d'études préalables associé.

L'idée d'un transport par câble n'est pas pour autant abandonnée. Par délibération du 20 juin le conseil métropolitain autorise son président à conclure un « marché d'études techniques préalables à la réalisation du projet de liaison innovante par câble entre Fontaine et Saint-Martin-le-Vinoux »¹⁵². L'axe de déplacements concerné est donc désormais situé au nord-ouest du territoire. En juillet 2015, la Métropole (délibération du 3 juillet 2015) définit et organise les modalités de la concertation préalable¹⁵³.

Le 2 novembre 2017, une délibération du conseil syndical relative « aux principes d'évolution du réseau de transports collectifs structurants à horizon 2030 » mentionne la mise en service du « Métrocâble » et indique qu'en tant que « nouveau maillon du réseau de transports collectifs » il a « vocation à être porté par le SMTC ». La poursuite des études préalables reste cependant portée par la Métropole.

Le 10 novembre 2017, le conseil métropolitain décide « de saisir le SMTC pour qu'il conduise le projet en l'intégrant dans le réseau de transports collectifs ». Faisant suite aux études conduites sous maîtrise d'ouvrage métropolitaine et aux différents arbitrages rendus par le seul conseil métropolitain, le SMTC approuve le programme par délibération du 14 décembre 2017, accepte de poursuivre les études et prend en compte les résultats de la concertation portée par la Métropole.

Les interventions successives et croisées de la Métropole et du syndicat brouillent la lecture des responsabilités, des actions et des coûts engagés dans le cadre de ce projet, au détriment de la bonne information des élus, des usagers et des citoyens. Ainsi, le marché d'études techniques préalables de mars 2014 a été porté par la Métropole, avant que le syndicat ne contractualise à son tour avec plusieurs prestataires¹⁵⁴ et ne soit chargé de la passation du stratégique marché global marquant le début de la réalisation de l'équipement (voir infra). Le syndicat a indiqué en réponse que « *certes, les principes de la programmation ont été définis grâce aux études préalables et au bilan de la concertation portés par la Métropole* » mais que « *au moment de la délibération [de] novembre 2017, il ne s'agissait que de grands principes de programmation, qui restaient à préciser* ». Il considère ainsi que « *la définition précise du programme technique, fonctionnel et performantiel, a donc été portée par le SMTC, de fin 2017 jusqu'à la finalisation du dossier de consultation pour le marché public global de performance (MPGP), transmis aux candidats en juillet 2019 [...]* ».

Dans les faits, le portage stratégique a relevé de la Métropole de Grenoble et le syndicat est intervenu en aval pour conclure les marchés nécessaires et mutualiser le financement. Le syndicat assure ainsi tardivement la mise en œuvre d'un projet dont le pilotage en amont (définition des objectifs et du programme notamment) a échappé à son contrôle.

¹⁵² Attributaire groupement INGEROP/ cabinet Eric.

¹⁵³ La concertation a eu lieu du 5 au 13 novembre 2015 : trois ateliers publics, des expositions et registres d'expression libres, un registre d'expression libre en ligne, Voir notamment le document de GAM « cahier de concertation préalable ».

¹⁵⁴ Notamment avec EGIS en mars 2017 (« mission d'assistance au montage du projet Métrocâble »), ARTELIA en décembre 2017 (« mission d'assistance pour un coordination du projet Métrocâble avec le PPRI¹⁵⁴ du Drac »), INGEROP en groupement avec cabinet Eric- SAEM Territoires 38 – ALGO SAS en avril 2019 (« mission d'AMO globale »).

Ce constat interroge quant au positionnement du syndicat comme simple exécutant d'un programme technique et financier défini par la Métropole de Grenoble, au détriment de ses compétences statutaires et des prérogatives que tout maître d'ouvrage public doit conserver¹⁵⁵ (détermination de la localisation du projet, élaboration du programme, fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle, choix du processus de réalisation).

Le SMMAG confirme le fonctionnement intégré avec la Métropole, qui assure « *une part substantielle de l'investissement, elle est un membre important du comité de pilotage, et un partenaire consulté régulièrement par le SMMAG à toutes les phases du projet. En outre, afin de garantir la cohérence indispensable du projet de liaison par câble avec les projets urbains du secteur (ZAC Portes du Vercors en particulier) ainsi qu'avec l'aménagement de l'espace public et de la voirie (compétence métropolitaine), les services du SMTC ont mis en place une coordination étroite avec ceux de la Métropole au sein de l'équipe projet.* »

5.3.6.6.4- Le pilotage opérationnel

Concernant le pilotage opérationnel du projet, le syndicat a mentionné divers comités et groupes de travail, sans préciser leurs dates de création, leurs missions, leurs pouvoirs décisionnels, ni la fréquence des réunions :

- un comité de pilotage, présidé par le SMMAG réunissant la Métropole, les quatre communes concernées, la région, l'État (DDT), la SEMITAG et « les aménageurs concernés » (Isère Aménagement et Innovia) ;
- un comité technique : services du SMMAG, de la Métropole, des quatre communes concernées, de la région, de l'État, des sociétés d'aménagement concernées, de la SEMITAG, de l'agence d'urbanisme, de l'AMO missionné par le SMMAG et du titulaire du marché global de performances (POMA) ;
- plusieurs groupes de travail, sans indication sur les participants ni leurs mandats (intégration urbaine, exploitation, sécurité, évaluation socio-économique, financement, concertation, foncier, bruit, énergie, procédures d'autorisation).

L'activité de ces instances n'est pas documentée sauf, partiellement, celle du COPIL (sept réunions uniquement entre 2015 et 2020)¹⁵⁶. Il est d'ailleurs notable que le compte rendu succinct du 27 mai 2015 fasse état de la présentation du projet par les services de la Métropole, sans qu'aucun représentant du syndicat ne soit présent.

À défaut de précision quant au niveau des moyens humains et techniques mobilisés ainsi qu'à la fréquence et à la portée des réunions et des points d'étape, l'efficacité du pilotage partenarial ne peut être évaluée.

5.3.6.6.5- Le recours au marché global de performance

Le marché global de performance constitue une dérogation à l'obligation d'allotissement qui prévaut normalement en matière d'achat public. Il permet de regrouper dans un seul contrat des missions qui auraient dû être divisées en lots ou faire l'objet de marchés séparés. Le titulaire, qui contrôle la totalité des étapes (de la conception à l'utilisation) peut prendre des engagements « de performance », au stade de l'exploitation et/ou de la maintenance. Ces marchés associent ainsi à la conception-réalisation, ou uniquement à la réalisation, des missions de maintenance ou d'exploitation pour garantir l'atteinte d'objectifs chiffrés de performance¹⁵⁷.

¹⁵⁵ L. 2421-1 du code de la commande publique.

¹⁵⁶ Un en 2015, 2016 et 2017 ; deux en 2019 et 2020.

¹⁵⁷ « Le marché global de performance associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Le marché

À cet égard, le montage juridique retenu par la délibération de 2017 est particulièrement complexe et appelle des réserves juridiques.

Ce marché global de performance intègre la conception, la réalisation et la maintenance. Il ne prévoit aucune mission d'exploitation¹⁵⁸, ce qui est légal dès lors que des missions de maintenance sont prévues. Il est ainsi décidé par ailleurs que Métrocâble fasse partie du réseau TAG pour relever du SMMAG pour son exploitation.

Or le marché, attribué à la société POMA, ne lui confie la mission de maintenance que pour une durée de 72 mois¹⁵⁹, alors que la durée de vie des équipements fixes de transport par câble est estimée entre 30 et 50 ans¹⁶⁰. La chambre relève le décalage entre la durée de la maintenance confiée au « concepteur-réalisateur » (six ans) et la durée de vie des équipements.

S'agissant de l'exécution du contrat à venir, le marché global de performance emporte par principe la définition d'objectifs précis de performance en termes de niveau d'activité, de qualité du service, d'efficacité énergétique ou encore d'incidence écologique, mais également d'un calendrier et d'une méthode de mesure et de vérification de ces performances ainsi que de la mesure de leurs conséquences sur la rémunération du titulaire.

En l'espèce, les quelques « exigences performanciennes » identifiées dans le programme technique fonctionnel et « performantiel »¹⁶¹, ne portent que sur des objectifs mesurables au stade de l'exploitation (débit, fréquence, temps de parcours, disponibilité, maintenabilité, tenue au vent, confort acoustique) alors que le titulaire du marché global n'aura jamais la charge de l'exploitation.

De plus, il ne s'agit pas de réelles clauses de performance¹⁶² prévoyant, par exemple, en cas de « sous performance », que le titulaire perçoive une rémunération minorée déterminée selon une formule prévue au contrat.

Si le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) évoque des « performances contractuelles minimales à atteindre » (article 7.7), il ne prévoit dans les faits que le dispositif usuel de pénalités, visant à ne pas rémunérer un prestataire pour des prestations non exécutées, en rupture avec ses engagements contractuels.

L'effet incitatif de ce type de marché, dont le but est de bien concevoir pour bien exploiter ou maintenir, pourrait se révéler moins opérationnel qu'attendu.

Le SMMAG devra, à l'avenir, et s'il souhaite recourir aux marchés de performance, rédiger des clauses de performance conformes à la lettre et à l'esprit de la réglementation.

La chambre prend note de l'engagement pris en réponse par le syndicat de tenir « *compte à l'avenir des recommandations de la chambre lors de la rédaction de clauses de performance en cas de passation d'un marché global de performance* ».

global de performance comporte des engagements de performance mesurables » (L. 2171-3 du code de la commande publique).

¹⁵⁸ Confiée à l'exploitant du réseau de transports collectifs.

¹⁵⁹ « Avant d'être confiée à l'exploitant du réseau de transports collectifs ou à un autre prestataire ».

¹⁶⁰ *Éléments de choix d'un système de transport par câble aérien en milieu urbain*, CERTU, n° 125.

¹⁶¹ L'annexe 1 relative au « tableau récapitulatif des exigences » n'a d'ailleurs pas été transmise.

¹⁶² Le site internet de la direction des achats de l'État, notamment, permet d'accéder à des clausiers types en la matière.

5.3.6.6- Le coût du projet et son plan de financement

Le coût du projet fait partie des préoccupations exprimées par les participants à la concertation de 2015 organisée par la Métropole¹⁶³, tout comme la nécessité d'expliquer et de démontrer l'existence du besoin auquel le projet doit répondre¹⁶⁴, comme indiqué par la Métropole dans le document de synthèse (bilan). Les suites données n'ont pas été précisées.

En décembre 2017¹⁶⁵, un plan de financement « à consolider » estime le coût du projet à 54,2 M€ en investissement (+ 3 M€ pôle d'échanges multimodal La Poya) et 2,4 M€ annuels en fonctionnement. En recettes, les subventions attendues sont de 10 M€ dans le cadre du contrat de plan État-Région (CPER) 2015-2020 et le plan évoque des demandes de subventions au FEDER et à l'État.

Ces prévisions se sont révélées fragiles. Ainsi, en juin 2019, le coût du projet est revu à la hausse (+ 500 000 € HT) au regard du « risque inondation ». Compte tenu de la topographie du trajet d'implantation, l'absence de prise en compte de ce risque en amont est surprenante.

En juin 2020, le coût actualisé du projet porté à la connaissance du COPIL mentionne de nouvelles dépenses :

- ♦ 54,99 M€ HT pour la conception-réalisation (POMA) ;
- ♦ 10,11 M€ HT pour la maintenance pour six ans, soit 1,6 M€/an (POMA)¹⁶⁶ ;
- ♦ « estimation » des acquisitions foncières, communication, concertation, frais de consultation marchés publics : 3 à 4 M€ ;
- ♦ AMO : 1,38 M€ HT ;
- ♦ évaluation socio-économique : 64 k€ HT ;
- ♦ prestations de contrôle technique, sécurité, incendie et transport : 284 k€ HT.

Ce recensement ne tient pas compte des marchés conclus par la Métropole en début de projet pour les études préalables et l'organisation de la concertation, ni de la « mission d'accompagnement spécifique du SMTC par un architecte » pour l'insertion de la station Saint-Martin-le-Vinoux (décidée en COPIL de juin 2019)¹⁶⁷.

La question de l'insuffisante anticipation de certains coûts pourtant inhérents à ce type de montage (acquisition foncière, sécurité) se pose, au même titre que celle de l'information du conseil syndical et des organes délibérants des différentes collectivités intéressées au projet.

Les conséquences financières de cet investissement, en particulier sur la section de fonctionnement, au regard notamment des dépenses prévisibles en matière de maintenance et d'exploitation, frais financiers ou dotations aux amortissements du nouvel équipement sur une durée de 30 à 50 ans, ont été mal anticipées, sachant que les recettes commerciales d'exploitation ne permettraient pas à elles seules d'assurer l'équilibre d'exploitation au regard des objectifs affichés.

¹⁶³ Bilan de la concertation, slide 152.

¹⁶⁴ Notamment comment a été mesuré le besoin de transport direct, quels sont les critères de priorisation des projets, quel est l'impact sur les impôts locaux, quelles études ont été menées en amont et pourquoi ce projet est considéré comme prioritaire.

¹⁶⁵ COPIL « Métrocâble » du 4 décembre 2017.

¹⁶⁶ En décembre 2017, la durée de maintenance confiée au titulaire était envisagée pour deux ans. Le syndicat a déclaré en entretien l'avoir augmenté pour « responsabiliser » le constructeur et lui imposer d'assurer un transfert de compétences au bénéfice de l'exploitant du réseau devant en reprendre la responsabilité alors qu'il n'a jamais encore exploité de transports par câble.

¹⁶⁷ Enjeux d'insertion urbaine dans un site particulièrement peuplé.

En janvier 2021, les subventions totales pour ce projet perçues par le SMMAG devraient s'élever à 22,5 M€ (voir tableau en annexe 5), soit moins de la moitié du coût prévisionnel d'investissement.

6- LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT

Le syndicat fait application de la nomenclature M43 (services publics locaux de transports).

Depuis la délibération du 20 février 2020 et la création du SMMAG, le budget¹⁶⁸ est composé d'un budget principal et des budgets annexes « mobilités urbaines » et « mobilités partagées ». Cette distinction permet de tenir compte des adhésions « à la carte » comme celle du Voironnais qui a conservé la compétence « mobilités urbaines ».

Le budget principal porte notamment sur la coordination des services, le développement d'un système d'information multimodal, le développement d'une tarification coordonnée.

Le budget « mobilités urbaines » recense les opérations relatives à l'organisation des transports urbains de personnes (réguliers et à la demande) ou de services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur.

Enfin, le budget « mobilités partagées » retrace des opérations telles que la réalisation de pôles d'échanges multimodaux, de parkings de covoiturage ou de haltes ferroviaires périurbaines.

Pour 2020, ont été votées des subventions d'équilibre de 114,8 M€ pour les « mobilités urbaines » et de 0,5 M€ pour les « mobilités partagées ». Ces subventions proviennent de l'enveloppe de versement mobilité du budget principal.

6.1- La qualité de l'information budgétaire

En vertu des articles L. 2312-1 et L. 5711-1 du CGCT, le syndicat est tenu de communiquer au conseil syndical un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport doit ensuite donner lieu à un débat d'orientations budgétaires.

Les ROB pour les budgets primitifs et les comptes administratifs sont clairs, pédagogiques et complets au regard des obligations légales, même si le détail des engagements pluriannuels pourrait être amélioré, comme la capacité à moyen terme à faire face aux remboursements de la dette.

6.2- La qualité de la prévision budgétaire

Le calcul du taux d'exécution budgétaire, soit le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées au budget primitif (BP), permet d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire du syndicat.

¹⁶⁸ Pour 2020, le montant total voté s'élève à 514 874 015 € :

- ✓ budget principal : 124 980 700 € ;
- ✓ budget annexe mobilités urbaines : 382 268 784 € ;
- ✓ budget annexe mobilités partagées : 7 624 531 €.