


COMMUNIQUE DE PRESSE

24 février 2014

Rapport au Parlement flamand

Processus de décision et justification des projets de trams au sein de la société De Lijn



La Cour des comptes a examiné cinq projets de trams de la Société flamande de transport De Lijn afin de vérifier si celle-ci avait correctement justifié les décisions relatives à la réalisation des projets et si elle avait bien respecté le trajet préparatoire à accomplir. La Cour a constaté que De Lijn n'avait pas motivé le caractère prioritaire des lignes de trams concernées et n'avait pas suffisamment étudié les alternatives. Les informations communiquées par De Lijn à son conseil d'administration ou au gouvernement flamand n'abordaient souvent pas des éléments aussi cruciaux que les coûts, le potentiel de voyageurs ou le choix d'un partenariat public-privé, ou elles étaient limitées et erronées. La préparation des projets présente elle aussi des lacunes. Ainsi des modifications importantes ont-elles encore été apportées par De Lijn au stade de l'exécution des missions d'étude et de la procédure d'attribution, modifications qui ont occasionné des augmentations de coûts significatives.

Justification des décisions

La Cour des comptes s'est penchée sur les projets au sujet desquels une décision définitive avait été prise au début de l'année 2012 : la ligne de trams Spartacus 1 (STL1, tram rapide qui relie Hasselt et Maastricht), la nouvelle ligne de trams Livan (à Anvers), l'extension de la ligne de trams 21/22 vers Zwijnaarde, la ligne de trams menant à l'Hôpital universitaire de Gand et la ligne de trams en boucle The Loop (qui dessert le site de Flanders Expo à Gand). Les cinq projets s'inscrivent dans la politique de mobilité du gouvernement flamand. Cependant, l'absence de critères objectifs et d'une justification suffisante empêche de cerner les raisons pour lesquelles ils ont été considérés comme prioritaires.

D'une manière générale, les projets examinés par la Cour ne comportent pas une analyse claire des problèmes et des objectifs identifiés. Des alternatives au tram n'ont la plupart du temps été envisagées par De Lijn qu'après l'adoption de la décision d'exécution initiale ou n'ont tout simplement pas été envisagées. Souvent, De Lijn a entrepris trop tard d'étudier les tracés de trams possibles ou a étudié ceux-ci selon une approche tantôt trop restreinte tantôt manquant d'objectivité. Dans les rapports d'incidence environnementale, De Lijn n'a pas non plus accordé suffisamment d'attention aux solutions et tracés alternatifs. Pour aucune des cinq lignes de trams, De Lijn n'a procédé à une analyse des coûts et des bénéfices préalable.

Les notes que De Lijn a transmises à son conseil d'administration ou au gouvernement flamand au stade initial de la prise des décisions contiennent généralement peu

d'informations au sujet des coûts. Ainsi le gouvernement flamand a-t-il approuvé la ligne STL1 sans connaître les coûts y afférents. Les estimations fournies après coup par De Lijn concernant les projets renfermaient parfois de nombreuses incertitudes. Estimés initialement à 14%, les coûts de construction de l'infrastructure ont ainsi grimpé à 222,54% dans les estimations les plus récentes. La cause de ces augmentations était multiple : autres choix pour la traction des trams, aménagements supplémentaires de ponts, ... Dans le cas de la ligne STL1, la sous-estimation initiale était la conséquence, entre autres, d'une estimation initiale incomplète, dont De Lijn n'a informé le gouvernement flamand que des années plus tard. La ligne Livan est la seule dont De Lijn a surestimé les coûts de construction, mais cette surestimation découle surtout de la suppression de travaux qui avaient été prévus dans le contrat. Par ailleurs, aucune estimation n'est disponible concernant toute une série de postes de frais présents dans les deux principaux projets, à savoir Livan et STL1. Les informations sont aussi parfois erronées. Ainsi la note adressée au gouvernement flamand donnait-elle une image trop positive du potentiel de voyageurs sur la ligne STL1 en 2011. Qui plus est, le modèle de gestion du trafic sur lequel se basent les estimations du potentiel de voyageurs présente des lacunes qui rendent les résultats incertains.

Les projets de trams STL1 et Livan seront réalisés dans le cadre d'un partenariat public-privé selon la formule DBFM (*Design, Build, Finance, Maintain*). De Lijn a essayé de justifier ce choix au moyen du système d'évaluation de la plus-value des projets conçu par le Centre de connaissances flamand PPS. Or, cet instrument a seulement analysé la structure DBFM et non l'adjudication de type classique, de sorte qu'il était impossible de procéder à une véritable comparaison. De Lijn a entrepris de démontrer la plus-value financière de la construction DBFM en se servant d'un modèle financier (PPC, pour *Public-Private Comparator*), mais celui-ci contenait des erreurs tant pour le projet Livan que pour le projet STL1. Dans le cas de ce dernier, des données (inputs) inacceptables avaient de surcroît été introduites (comme, par exemple, le taux d'escompte appliqué pour actualiser les flux de dépenses et de revenus). Ces erreurs et encodages ont avantagé la structure DBFM. L'utilisation de PPC corrects aurait permis de conclure, pour les deux projets, au caractère financièrement plus avantageux de la procédure de marché public classique.

La somme des redevances de disponibilité estimées pour le projet STL1 et de la redevance fixée contractuellement dans le cadre du projet Livan, que la Région flamande devra payer aux contractants pour les investissements dépasse le montant qui avait été prévu en 2007. Différents facteurs, tels que le choix d'électrifier entièrement la ligne STL1, de réclamer des droits d'entrée et de limiter les contrats DBFM à 25 ans, ont eu pour effet d'accroître les coûts. Par ailleurs, il a été décidé qu'un certain nombre de postes de frais affectés aux projets Livan et STL1 feraient l'objet d'un financement classique, ce qui a entraîné une diminution de la redevance de disponibilité. Enfin, il convient de tenir compte de la décision de ne pas procéder à l'extension de la ligne de trams vers Zwijnaarde sous la forme d'un projet PPP, alors que ce projet devait être réalisé également dans la limite des crédits prévus en 2007.

En décembre 2012, De Lijn a signé le contrat DBFM pour le projet Livan sans que le Parlement flamand lui ait donné son aval pour contracter cet engagement pluriannuel.

Préparation des projets de trams

Dans plusieurs cas, De Lijn a imposé au contractant d'assurer une gestion détaillée des projets et des risques, sans pour autant adapter suffisamment la sienne à la taille des projets. La gestion des parties prenantes est restée limitée dans la plupart des projets. Un dialogue consultatif et participatif se bornait la plupart du temps à quelques autres partenaires publics ou portait sur des détails relatifs à l'exécution du projet.

En ce qui concerne le STL₁ et l'extension de la ligne de trams vers Zwijnaarde, De Lijn a profondément modifié les cahiers des charges initiaux lors des missions d'étude, ce qui a entraîné des augmentations de coûts importantes. Dans le projet Livan, De Lijn a encore apporté des modifications majeures au cahier spécial des charges pendant la procédure d'attribution des travaux d'infrastructure. Quant au contrat de mission d'étude prévu dans le cadre du projet Zwijnaarde, il s'est considérablement écarté de l'offre.

De Lijn fait toujours largement appel à des consultants extérieurs, et le transfert des connaissances en interne reste limité. Même si De Lijn affirme procéder à un classement rigoureux de toutes les informations et de la documentation pour chacun des projets, la Cour a rencontré beaucoup de difficultés à obtenir les renseignements demandés.

Réaction de la ministre

Dans sa réponse, la ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics est revenue sur les normes en vigueur. Par ailleurs, elle a indiqué que les recommandations adressées au gouvernement flamand avaient été concrétisées en grande partie. Elle s'est ralliée aux recommandations émises à l'intention de De Lijn. La Cour a renvoyé un certain nombre d'observations au sujet de la réponse de la ministre.

Informations à la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le rapport *Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn* a été transmis au Parlement flamand. Ce rapport ainsi que le présent communiqué de presse sont disponibles sur le site internet de la Cour (www.courdescomptes.be).