



Cour des comptes



Tram de Liège

Exécution par partenariat public-privé d'une mission déléguée
de la Région wallonne à l'Opérateur de transport de Wallonie



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, juillet 2026



Cour des comptes

Tram de Liège

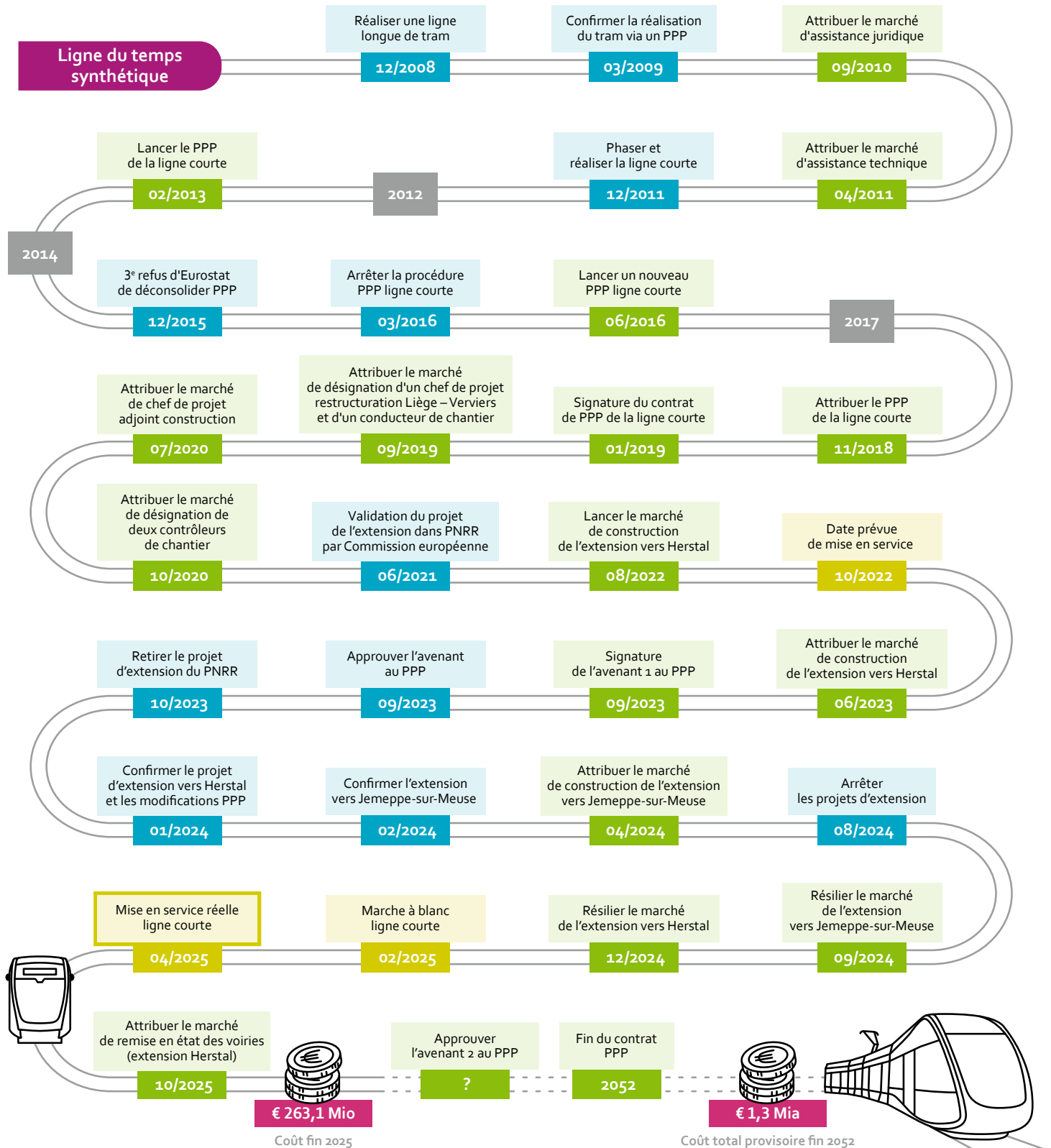
Exécution par partenariat public-privé d'une mission déléguée
de la Région wallonne à l'Opérateur de transport de Wallonie



Rapport adopté le 14 juillet 2026 par la chambre française de la Cour des comptes

Tram de Liège

Exécution par partenariat public-privé d'une mission déléguée de la Région wallonne à l'Opérateur de transport de Wallonie



- Décisions du gouvernement wallon, de la Commission européenne et d'Eurostat
- Marchés publics de travaux et d'assistance
- Marche à blanc et mise en service

Tram de Liège – Exécution par partenariat public-privé d'une mission déléguée de la Région wallonne à l'Opérateur de transport de Wallonie

La Cour des comptes a examiné le programme du tram de Liège, de la décision de construction à sa mise en œuvre par un partenariat public-privé. L'audit relève plusieurs faiblesses tant dans la gestion de projet que dans le respect de la législation sur les marchés publics. La Cour évalue le coût global provisoire des opérations à 1,3 milliard d'euros, auquel plusieurs montants doivent encore s'ajouter.

Le programme du tram de Liège a été lancé par une décision du gouvernement wallon intervenue le 5 décembre 2008.

La Cour des comptes constate que, dès la conception du projet, le choix du mode de transport et le choix du tracé ont été opérés alors que le niveau de réflexion n'était pas suffisant.

En effet, la réflexion n'a pas été intégrée dans une vision à long terme de l'agglomération et de son réseau de transport. À l'origine, le choix du tram s'appuie sur un projet isolé, sans analyse de la réorganisation du réseau de bus existant et sans réflexion sur la faisabilité technique et les moyens financiers disponibles.

Quant au tracé, le gouvernement n'a justifié, ni au lancement du projet ni ultérieurement, la nécessité d'un tram au regard des besoins pour les tronçons des extensions. Le projet a démarré alors que de nombreux obstacles et risques avaient été identifiés ou étaient en cours d'analyse. En 2024, le gouvernement a définitivement abandonné le projet des extensions estimé alors à 627,9 millions d'euros, compte tenu des risques juridiques et de dépassements de budget et de délais. La Cour des comptes a chiffré provisoirement au 31 décembre 2025 l'impact de cet abandon à 31,9 millions d'euros HTVA.

Financement et choix du partenariat public-privé

En termes de financement, la Région wallonne supporte l'intégralité des coûts. Pour mettre en œuvre le programme, la solution du partenariat public-privé (PPP) a été retenue afin de limiter l'impact des investissements sur son déficit budgétaire et son endettement. Plus concrètement, l'Opérateur de transport de Wallonie (OTW) a chargé un opérateur économique de la conception, de la construction, du financement et de la maintenance des infrastructures et du matériel roulant par un contrat DBFM (*Design, Build, Finance and Maintain*). La Région wallonne garantit le paiement de toutes les sommes dues en exécution de ce contrat jusqu'en 2052.

La décision n'a toutefois pas été précédée d'une analyse coûts-bénéfices. Cette évaluation préconisée par la littérature vise à s'assurer que le PPP offre la meilleure utilisation des fonds publics en matière de qualité, de valeur sociale et de coût. L'évaluation est intervenue plus tard, a été menée par un opérateur qui avait potentiellement un intérêt à valider l'approche et n'a pas été actualisée au fil du projet.

Mise en œuvre du partenariat public-privé

La construction de la ligne de tram a subi un retard majeur. Initialement prévue en juin 2017, sa mise en service a eu lieu en avril 2025.

Après plusieurs refus de l'agence européenne Eurostat d'approuver le montage financier par PPP, un contrat DBFM a pu être conclu avec la société Tram'Ardent le 22 janvier 2019. Il comprenait les travaux de configuration et la fourniture des trams, les travaux hors configuration et le déplacement de câbles et conduites de concessionnaires et d'impétrants. Il fixait la mise en service à octobre 2022. Pour régler les travaux de configuration et les trams, il prévoyait des redevances trimestrielles à partir de la mise en service effective du tram et la délivrance d'un certificat de disponibilité. Pour les autres travaux, il établissait un paiement au fur et à mesure de leur état d'avancement.

Plusieurs aléas sont venus retarder la mise en œuvre du projet. À l'issue d'une procédure de médiation judiciaire, un avenant au contrat initial a été conclu en septembre 2023 pour pallier une série de circonstances exceptionnelles. L'avenant prévoyait une modification du calendrier, le paiement d'une indemnité et d'avances à Tram'Ardent, la suppression de certaines pénalités et l'application d'une période de grâce. L'OTW a refusé, alors qu'il est tenu de le faire, de transmettre à la Cour des comptes les éléments qui ont permis d'établir cet avenant, qui porte sur un montant de 79 millions d'euros.

Au-delà des modifications prévues par cet avenant, l'OTW a fait le choix d'assouplir certaines clauses du contrat. Lors de la délivrance du certificat de disponibilité, la Cour des comptes relève notamment l'absence de réception provisoire des travaux hors configuration, un système d'enregistrement des notifications non totalement opérationnel et le plafonnement ou la non-application de pénalités. Les marchés d'assistance technique, de mise à disposition d'un chef de projet adjoint et de conducteurs de chantier ont également fait l'objet d'importantes modifications, dont certaines irrégulières.

La Cour des comptes observe que les augmentations du coût du contrat pendant la construction s'élèvent à 79,6 millions d'euros. De plus, la Cour identifie un risque de non-récupération pour l'avance sur redevance de 35,3 millions d'euros octroyée vu qu'elle interviendra en fin de contrat en 2052.

À la clôture de l'audit, plusieurs non-conformités subsistent. Selon l'OTW, elles ne compromettent ni la sécurité ni l'exploitation de la ligne. La Cour des comptes soulève un risque majeur de soutenabilité financière pour Tram'Ardent si l'opérateur ne remédie pas aux dysfonctionnements qui l'empêchent d'atteindre la performance imposée par le contrat (et qui réduisent donc le montant de la redevance perçue).

Un coût global estimé à 1,3 milliard d'euros

La Cour des comptes a évalué le coût du programme du tram à au moins 263,1 millions d'euros au 31 décembre 2025 et son coût futur à au moins 990,5 millions d'euros HTVA jusqu'en 2052. Cela représente un coût global provisoire estimé à 1,3 milliard d'euros. Le calcul comporte plusieurs limites. Des coûts qui ne sont pas encore connus ou estimés à la fin des travaux d'audit (notamment associés à des litiges en cours) viendront également s'ajouter.

La Région wallonne a déjà versé à l'OTW 296 millions d'euros de subventions spécifiques pour le tram, auxquelles s'ajoutent des dépenses admissibles à des subventions générales. Dans le cadre des subventions spécifiques, la Cour des comptes relève que certains arrêtés ne précisent pas clairement les dépenses éligibles.

Pilotage et gestion des risques

La Cour des comptes constate que le pilotage a été démarré tardivement et arrêté prématurément. L'externalisation de la gestion de projet a entraîné des coûts et des risques de conflit d'intérêts. Les instances responsables ont été informées de manière sporadique sans pouvoir être pleinement actrices du processus décisionnel. Enfin, la Cour relève une évaluation tardive, peu structurée et sans actualisation des risques du projet.

Recommandations

Parmi les pistes d'amélioration, la Cour des comptes recommande, pour les futurs projets d'infrastructure wallons :

- de renforcer la phase de conception et d'y associer les acteurs publics compétents ;
- de mettre en place une base légale pour encadrer les PPP (vu leur poids sur les finances publiques) si ce type de contrat était répété ;
- d'adopter une approche réaliste pour les délais d'exécution des travaux ;
- de formaliser le degré de gravité des non-conformités, de fixer des délais de régularisation et d'appliquer les clauses et pénalités prévues dans les contrats ;
- d'assurer un suivi financier rigoureux de l'exécution des marchés publics et de définir précisément les dépenses admissibles et les pièces probantes afin de justifier l'utilisation des subventions ;
- de mettre en place un pilotage continu, accompagné de rapports réguliers formalisés et analytiques, ainsi qu'une culture de gestion des risques.

Abréviations	10
Chapitre 1	
Introduction	12
1.1 Contexte	12
1.2 Objectifs, normes et méthode d'audit	13
1.3 Procédure d'audit	14
Chapitre 2	
Conception du projet	15
2.1 Choix du mode de transport structurant	15
2.1.1 Étude de Sémaly-Transitec sur le transport public en région liégeoise (2001)	16
2.1.2 Étude comparative de l'OTW sur les modes de transport structurant (2008)	16
2.1.3 Plan urbain de mobilité de Liège (2008 et 2010)	18
2.2 Choix du tracé	20
2.2.1 Décision du gouvernement wallon (2009)	20
2.2.2 Étude de faisabilité de Liège-Tram (2011)	21
2.2.3 Décision du gouvernement wallon (2011)	21
2.2.4 Étude de la restructuration des bus de Liège-Tram (2012)	22
2.2.5 Étude d'incidences sur l'environnement de Pissart et Stratec (2013)	22
2.2.6 Déclaration de politique régionale (2019-2024) et PUM de Liège (2019)	23
2.2.7 Actualisation de la refonte du réseau de bus de Liège (2020)	23
2.2.8 Étude d'incidences sur l'environnement de Pissart (2022)	23
2.2.9 Plan national pour la reprise et la résilience (2021 à 2026)	23
2.2.10 Alternatives budgétaires proposées pour les extensions (2023-2024)	24
2.2.11 Décision du gouvernement wallon (2024)	25
2.3 Conclusion partielle	25
Chapitre 3	
Choix du partenariat public-privé et financement de l'OTW	26
3.1 Contexte budgétaire	26
3.2 Choix du mode opératoire du partenariat public-privé	26
3.2.1 Déconsolidation des investissements de l'OTW	26
3.2.2 Déconsolidation des investissements du tram de Liège	27
3.2.3 Évaluation préalable	28
3.2.4 Traitement comptable du PPP selon le SEC	30
3.3 Financement du programme du tram de Liège	31
3.3.1 Décisions du gouvernement sur le financement	31
3.3.2 Contrats de service public de l'OTW	31
3.3.3 Subventions octroyées pour le programme du tram de Liège	32
3.3.4 Engagement de la Région, garantie régionale et rapports au Parlement	36
3.4 Conclusion partielle	37

Chapitre 4

Mise en œuvre du PPP de la ligne courte et extensions	38
4.1 Éléments clés du contrat de PPP – ligne courte	38
4.1.1 Travaux de configuration et fourniture des trams	38
4.1.2 Travaux hors configuration	39
4.1.3 Travaux de déplacements de câbles et de conduites de concessionnaires et d'impétrants	40
4.2 Modifications apportées au contrat, hors avenant	41
4.3 Avenant au contrat de PPP	43
4.3.1 Modifications du planning	44
4.3.2 Paiement d'une indemnité	45
4.3.3 Paiement d'avances sur des redevances futures	46
4.3.4 Suppression des pénalités	46
4.3.5 Période de grâce	46
4.4 Système d'enregistrement des notifications	47
4.5 Certificat de disponibilité	47
4.6 Travaux hors configuration	49
4.7 Deux premières redevances	50
4.8 Travaux d'extension	51
4.8.1 Le marché de construction de l'extension vers Herstal	51
4.8.2 Marché de construction de l'extension vers Jemeppe-sur-Meuse	52
4.9 Litiges et négociations en cours	52
4.10 Conclusion partielle	53

Chapitre 5

Suivi des délais et des coûts	54
5.1 Évolution des délais	54
5.1.1 Ligne longue réduite à la ligne courte	54
5.1.2 Extensions	55
5.2 Évolution des coûts estimés du programme « tram de Liège »	56
5.2.1 Lignes courte et longue	56
5.2.2 Estimation des coûts des extensions en 2021	58
5.3 Suivi des coûts par l'OTW	59
5.4 Coût global du programme au 31 décembre 2025	60
5.4.1 Coût des marchés d'assistance	62
5.4.2 Coût des extensions	67
5.5 Conclusion partielle	68

Chapitre 6

Pilotage et gestion des risques	70
6.1 Structures de pilotage du programme	70
6.2 Pilotage opérationnel	71
6.2.1 Comités de pilotage	71
6.2.2 Rôles et désignation des acteurs du pilotage opérationnel	74
6.2.3 Rapports à l'autorité	76

6.3	Gestion des risques	78
6.3.1	Analyses de risques	78
6.3.2	Risques avérés et leurs conséquences	79
6.4	Conclusion partielle	80
Chapitre 7		
	Conclusions et recommandations	82
7.1	Conclusions	82
7.1.1	Conception du projet	82
7.1.2	Choix du partenariat public-privé, suivi des coûts et financement de l'OTW	82
7.1.3	Extensions de la ligne de tram	83
7.1.4	Mise en œuvre du PPP de la ligne courte	84
7.1.5	Pilotage et gestion des risques	85
7.2	Recommandations spécifiques au programme du tram de Liège	86
7.3	Recommandations générales pour les projets de transport en commun	87
Annexes		
Annexe 1	Coûts des marchés publics connexes, hors PPP	90
Annexe 2	Réponse du vice-président et ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux	92

Abréviations

AOT	Autorité organisatrice du transport (au sein du SPW)
CD	Certificat de disponibilité
CDMR	Centre de maintenance et de remisage
CIF	Cellule d'informations financières
DBFM	<i>Design, Build, Finance and Maintain</i>
DMDO	Demande de modification du donneur d'ordre
DMP	Demande de modification du prestataire
DPR	Déclaration de politique régionale
EPEC	European PPP Expertise Centre
ICN	Institut des comptes nationaux
OTW	Opérateur de transport de Wallonie
PIV	Politique intégrée de la ville
PNRR	Plan national pour la reprise et la résilience
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>
PUM	Plan urbain de mobilité
PWC	PricewaterhouseCoopers
SE	Système d'enregistrement des notifications
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995
SPW EER	Service public de Wallonie Économie, Emploi, Recherche
SPW MI	Service public de Wallonie Mobilité et Infrastructures
SRWT	Société régionale wallonne du transport
UTLV	Unité territoriale de Liège-Verviers
VFM	<i>Value for money</i>
WFE	Wallonie Finances Expertises

Dans le présent rapport et dans un souci de simplification, la Cour des comptes utilise l'abréviation OTW à la place de « SRWT », y compris lorsqu'il s'agit de décisions antérieures à 2018, année de création de l'OTW. De même, la Cour emploie « Wallonie Finances Expertises » (WFE) pour désigner la Cellule d'informations financières (CIF), y compris avant le 1^{er} janvier 2024, date de son intégration à WFE.

Tram de Liège

Exécution par partenariat public-privé d'une mission déléguée
de la Région wallonne à l'Opérateur de transport de Wallonie

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Le réseau de transport public liégeois a fait l'objet d'une transformation majeure, qui s'est concrétisée par la mise en service d'une ligne de tram le 28 avril 2025.

L'Opérateur de transport de Wallonie (OTW) en est l'acteur public principal, dans le cadre de la mission que la Région wallonne lui a déléguée par contrat de service public¹.

L'organisme, créé le 29 mars 2018², résulte de la fusion de la Société régionale wallonne du transport (SRWT) et des cinq sociétés du groupe TEC³. Il a géré, à travers le programme du tram, trois projets : la construction, la communication et la réorganisation de la direction territoriale de Liège-Verviers au sein de l'OTW. Dans le projet de construction, l'OTW a mis en œuvre un partenariat public-privé (PPP) dans lequel un opérateur économique a été chargé, via un contrat DBFM (*Design, Build, Finance and Maintain*), de la conception, de la construction, du financement et de la maintenance des infrastructures et du matériel roulant.

D'autres acteurs publics sont intervenus dans la mise en œuvre du programme du tram : le service public de Wallonie (SPW) et, plus spécifiquement, au sein du SPW Mobilité et Infrastructures (SPW MI), l'Autorité organisatrice du transport (AOT⁴) et la direction des routes de Liège, ainsi que la ville de Liège et les gestionnaires des impétrants⁵.

Entre la décision du gouvernement wallon du 5 décembre 2008 de réaliser un tram à Liège et la mise en service d'une ligne courte, près de dix-sept années se sont écoulées. Cette durée s'explique, en partie, par la complexité de la procédure de PPP, les spécificités techniques du dossier et le nombre d'acteurs concernés. Divers événements survenus en cours de mise en œuvre du programme ont également retardé la mise en service : changements de tracé, refus d'Eurostat sur le premier PPP, aléas en cours de construction...

¹ Le contrat de service public conclu entre la Région wallonne et l'OTW définit leurs engagements respectifs sur une période de 5 ans. Il liste les obligations de service public de l'OTW et les missions qui lui sont déléguées par la Région wallonne, dont le tram de Liège.

² Décret du 29 mars 2018 réformant la gouvernance au sein de la Société régionale wallonne du transport et portant modification du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne. La nouvelle structure est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2019.

³ TEC Charleroi, TEC Hainaut, TEC Namur-Luxembourg, TEC Liège-Verviers et TEC Brabant wallon.

⁴ L'AOT a été créée en mars 2018 au sein du SPW Mobilité et Infrastructures afin de s'assurer des missions de régulation, d'organisation et de surveillance des systèmes d'exploitation du transport public de personnes. Son rôle est défini dans le décret du 29 mars 2018 consacré à la création de l'OTW par la fusion des TEC et de la SRWT.

⁵ Un impétrant est une personne physique ou morale, publique ou privée, bénéficiant d'une autorisation pour placer dans, sur ou sous le domaine public des équipements tels que câbles, conduites ou installations nécessaires à la fourniture d'un service considéré comme public (gaz, eau, électricité, télécommunications, télédistribution...).

1.2 Objectifs, normes et méthode d'audit

La Cour des comptes a évalué la qualité de la gestion de projet mise en place par l'OTW pour le programme du tram, de sa conception à son exploitation. La Cour a examiné la conformité de la mise en œuvre du PPP par rapport au contrat ainsi que la légalité des marchés publics connexes. Elle a analysé le financement du programme par la Région wallonne, les délais de réalisation et les coûts supportés par l'OTW au 31 décembre 2025. Enfin, son audit a porté un regard sur la gouvernance, le pilotage et la gestion des risques par les autorités publiques, hormis les pouvoirs locaux qui n'ont pas été audités.

Le référentiel d'audit est constitué des dispositions légales et réglementaires en matière de marchés publics⁶, des bonnes pratiques européennes en matière de PPP éditées par l'EPEC⁷, des normes relatives aux audits de performance⁸ (dont l'économie, l'efficacité et l'efficience) et de conformité⁹ ainsi que des standards de bonne gestion en matière de gestion de projet¹⁰.

Les conclusions de la Cour des comptes se fondent sur un examen de pièces administratives et comptables du projet, de dossiers de marchés publics ainsi que sur des entretiens menés avec les acteurs clés du projet. Elles tiennent compte de plusieurs limites :

- La décision d'opter pour un tram à Liège remontant à décembre 2008, certains documents de marchés publics n'ont pas pu être fournis car antérieurs au délai légal de conservation de 10 ans¹¹.
- L'OTW n'a pas communiqué à la Cour des comptes les documents associés à la médiation, cet organisme considérant qu'il s'agit d'éléments confidentiels. La Cour ne peut se rallier à ce point de vue. La confidentialité de la médiation¹² ne trouve pas à s'appliquer dans un audit qu'elle mène, sa mission n'étant ni une procédure judiciaire, ni une procédure administrative ou arbitrale, ni une autre procédure de résolution des conflits. Dès lors, les dispositions légales qui trouvent à s'appliquer¹³ obligent l'OTW à transmettre tous les documents et renseignements que la Cour juge utiles à l'accomplissement de ses missions. Dans sa réponse, l'OTW conteste cette remarque de la Cour en mentionnant un risque de divulgation d'informations confidentielles et en indiquant que les articles 1723/1 et 1732, § 2, 5°, du code judiciaire ne contiennent

6 Pour les marchés conclus à partir du 30 juin 2017 : la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours, l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux et l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics ; pour les marchés conclus avant cette date et à partir du 1^{er} juillet 2013 : la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, la loi du 17 juin 2013 précitée, l'arrêté royal du 16 juillet 2012 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux et l'arrêté royal du 14 janvier précité ; pour les marchés conclus avant le 1^{er} juillet 2013 : la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, fournitures et services et ses arrêtés d'exécution.

7 Banque européenne d'investissement, *Le guide EPEC des PPP, Manuel de bonnes pratiques*, avril 2012, 88 p., et *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, septembre 2016, 156 p., eib.org.

8 Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai), *Principes de l'audit de la performance*, Issai 300, 2019, 37 p., issai.org.

9 Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai), *Principes de l'audit de conformité*, Issai 400, 2019, 32 p., issai.org.

10 Les lignes directrices des normes ISO 21502 et 31000 ainsi que les *bonnes pratiques du NAO* (National Audit Office).

11 Article 163, § 8, et 164, § 4, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

12 Article 1728, §1^{er}, alinéa 1, du code judiciaire, en combinaison avec l'article 2 du même code.

13 Article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, article 10, § 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et articles 102 et 50 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

aucune exception pour un audit public de la Cour. La Cour maintient sa position et précise qu'elle veille toujours à ne pas publier d'informations confidentielles.

- Le coût du programme estimé au 31 décembre 2025 et son coût futur ne sont pas exhaustifs vu l'absence d'examen des marchés publics de faible montant¹⁴. De plus, le coût de certains marchés, toujours en cours, a été arrêté au 31 décembre 2025, date de clôture des travaux d'audit.
- Des litiges sont également toujours en cours et un projet d'avenant est en cours de rédaction.

L'approche de contrôle de la Cour des comptes respecte les normes internationales d'audit.

1.3 Procédure d'audit

La Cour des comptes a annoncé son audit par lettres du 2 avril 2024 au vice-président et ministre du Climat, de l'énergie, de la Mobilité et des Infrastructures du gouvernement wallon, à l'administrateur général de l'OTW et au directeur général du SPW MI.

Les travaux d'audit se sont déroulés entre avril 2024 et décembre 2025. L'avant-projet de rapport a été envoyé le 3 mars 2026 à l'administrateur général de l'OTW et au directeur général du SPW MI qui y ont répondu respectivement en date du 3 avril 2026 et du 31 mars 2026. Le projet de rapport a tenu compte de leurs commentaires. Le projet de rapport a été envoyé le 12 mai 2026 au vice-président et ministre de la Mobilité du gouvernement wallon (ci-après désigné par «le ministre») qui a répondu par courrier du 12 juin 2026. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

¹⁴ Marchés dont le montant estimé est inférieur à 30.000 euros HTVA.

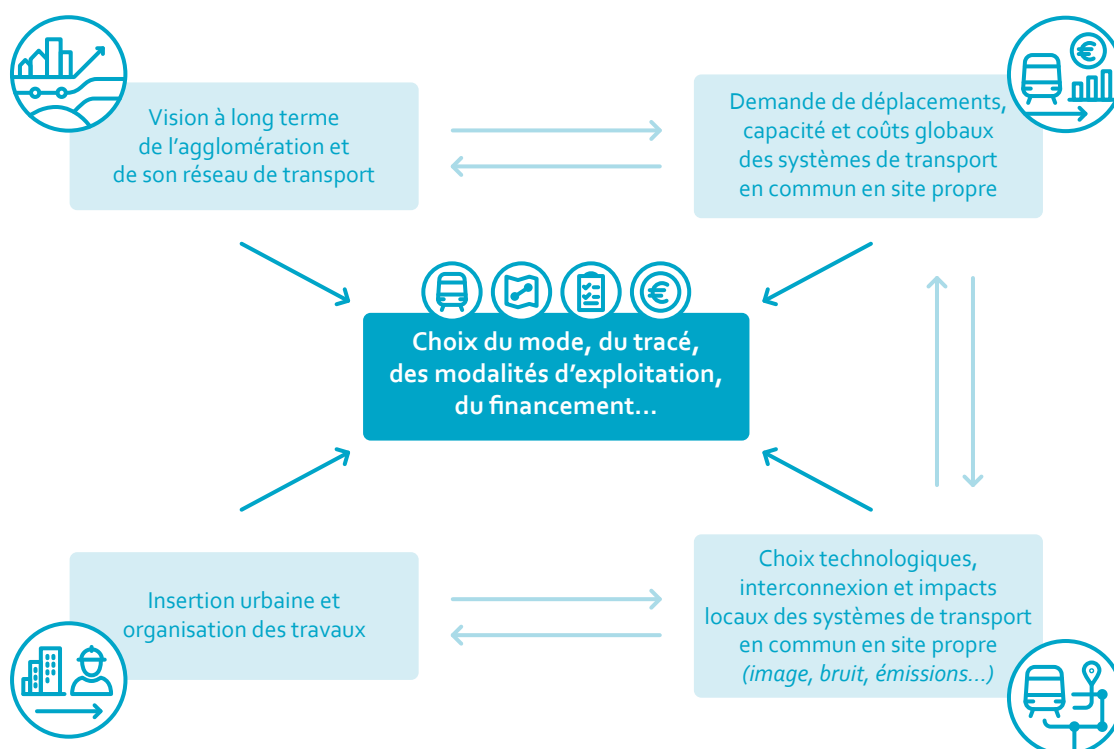
Chapitre 2

Conception du projet

2.1 Choix du mode de transport structurant

La Cour des comptes a examiné dans quelle mesure la décision du gouvernement wallon de construire une ligne de tram à Liège a été prise de manière efficiente sur la base de critères pertinents repris dans le graphique ci-dessous.

Graphique 1 – Éléments à prendre en compte dans le choix d'un mode de transport structurant



Source : Cour des comptes sur la base d'une présentation du Cerema¹⁵

¹⁵ Cerema, Mathieu Bossard et Marianne Delsaut, *Tramway et BHNS – Domaines de pertinence – Choisir son système de transport au service d'un réseau et d'un projet de territoire*, présentation PowerPoint du 10 novembre 2015. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est un établissement public à caractère administratif créé par le décret 2013/1973 du Premier ministre français, et placé sous la tutelle des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports.

2.1.1 Étude de Sémaly-Transitec sur le transport public en région liégeoise (2001)

En octobre 2001, une étude sur le transport public en région liégeoise a été réalisée par Sémaly-Transitec¹⁶ à la demande du ministre de la Mobilité. Elle dressait un diagnostic des réseaux de bus, ferroviaire et routier ainsi que de leur fréquentation au sein de l'agglomération liégeoise.

Elle présentait un schéma directeur, qui comprenait :

- un réseau ferroviaire de six branches à valoriser ;
- un réseau de transport en commun en sites propres¹⁷ sur quatre axes (Ans, Fléron, Herstal, Seraing) ;
- des axes de bus complémentaires et de rabattement¹⁸ ;
- des sites de parking relais à développer ;
- des politiques de stationnement à mettre en place en cohérence avec les objectifs de valorisation du transport en commun.

Cette étude avait pour objectif d'initier un processus de réflexion sur le transport public et mettait en avant quatre scénarios : bus en site propre, tram, tram-train et train. Elle précisait la nécessité d'approfondir les recherches pour les départager. Elle préconisait, d'une part, de poursuivre les études au niveau de la faisabilité et des performances des différents scénarios envisageables, de l'estimation de leur impact sur les habitants et de l'évaluation précise de leurs coûts de réalisation et de fonctionnement. Elle rappelait, d'autre part, la nécessité de collecter des données entre autres sur les déplacements actuels tous modes de transport confondus afin d'estimer la potentielle fréquentation future et de fournir une offre compatible avec la demande prévisible.

2.1.2 Étude comparative de l'OTW sur les modes de transport structurant (2008)

En décembre 2008, le choix du gouvernement wallon de réaliser une ligne de tram à Liège a été pris en se basant sur l'étude¹⁹ comparative des différents modes de transport structurant demandée par celui-ci à l'OTW en avril 2007. L'objectif de cette étude était, sur la base de leur seuil de pertinence²⁰ respectif, d'évaluer les coûts d'investissement et d'exploitation des différents modes de transport structurant par rapport aux réseaux d'autobus classiques. Cette étude devait fournir au gouvernement les éléments lui permettant d'effectuer les choix modaux les plus appropriés aux besoins.

Pour estimer la fréquentation potentielle, l'OTW avait d'abord estimé la demande de transport selon un scénario de base qui tenait compte de l'évolution de la population. Ce scénario aboutissait à une fréquentation estimée à 143.000 voyageurs quotidiens en 2017, soit 3.100 à 4.400 voyageurs par heure et par sens (/h/s) sur les tronçons les plus chargés de l'axe en heure de pointe. En outre, en tenant compte d'un coût croissant de l'usage de la voiture, la fréquentation

¹⁶ Sémaly-Transitec, *Étude sur le transport public en région liégeoise*, présentée en octobre 2001 à la Chambre de commerce et d'industrie de Liège, rapport de synthèse.

¹⁷ Système où les bus, trams, métros ou autres véhicules partagent des voies ou espaces qui leur sont exclusivement réservés, les isolant du trafic routier pour garantir rapidité, ponctualité et efficacité, contrairement aux voies partagées, et qui inclut des infrastructures dédiées comme les voies ferrées du métro ou les couloirs surélevés pour les BHNS (bus à haut niveau de service).

¹⁸ Un axe de bus de rabattement (ou ligne de rabattement) désigne un itinéraire de transport en commun, généralement secondaire, dont la fonction principale est de collecter les voyageurs dans des zones résidentielles ou périphériques pour les acheminer vers un nœud de transport majeur.

¹⁹ SRWT, *Étude comparative de différents modes de transport structurant*, 24 avril 2008.

²⁰ Le seuil de pertinence désigne le niveau de fréquentation minimal à partir duquel l'investissement dans un mode de transport structurant est justifié.

pourrait évoluer vers 4.400 à 6.200 voyageurs/h/s sur le tronçon le plus chargé. La charge horaire serait de 5.000 à 7.100 voyageurs par sens en heure de pointe si un aménagement du territoire était mis en place. Dans la conclusion de l'étude, il était précisé qu'au vu de la demande en 2007 de 3.000 à 3.500 voyageurs/h/s, un réseau à haut niveau de service équipé d'autobus biarticulés serait la solution la moins chère et que seul le tram permettrait de répondre à une fréquentation future pouvant atteindre 7.100 voyageurs en heure de pointe.

Cependant, la Cour des comptes constate des faiblesses dans cette étude.

Premièrement, si l'estimation de la fréquentation potentielle doit prendre en compte les projets de développement du territoire, il faut que ceux-ci soient réalistes, projetés et soutenus financièrement. Le scénario permettant d'atteindre le débit de voyageurs justifiant le tram était très exigeant en termes d'aménagements du territoire : réhabilitation/rénovation de logements au centre-ville, renvoi partiel de la voiture en dehors du centre, création de parkings de délestage et développement de pôles d'emploi, de commerces et d'espaces publics.

Ce scénario théorique ne pouvait pas être le seul axe de réflexion. L'analyse de l'évolution de la fréquentation aurait dû intégrer d'autres paramètres comme le temps généralisé²¹ et l'impact de la restructuration du réseau de bus. La vérification de la faisabilité technique de l'axe de la vallée de la Meuse n'était pas non plus démontrée dans l'étude.

Deuxièmement, le processus de calcul de la fréquentation potentielle est critiquable. En effet, sur la base des comptages réalisés et des voyageurs potentiels des villes de Liège et avoisinantes, le nombre de voyageurs/heure de pointe/sens était évalué uniquement sur les tronçons les plus chargés de l'axe de la vallée de la Meuse. De ce fait, l'atteinte du seuil de pertinence sur la base de la demande future maximale était vérifiée sur le tronçon central de la ligne de tram mais pas à chaque arrêt composant l'axe Herstal-Seraing. L'étude ne déterminait pas à partir de quel endroit sur l'axe basculer du mode « tram » vers le mode « bus bi-articulé » au vu de la baisse de la fréquentation sous le seuil de pertinence. Elle ne justifiait pas d'opter pour un tram aux extrémités de la ligne.

Troisièmement, en 2007, l'OTW ne disposait pas d'une connaissance pointue des déplacements des citoyens en bus sur l'axe de la vallée. L'OTW a commandé plus tard, en septembre 2011, des comptages et des enquêtes origines-destinations des voyageurs auprès de la société momentanée « Liège-Tram »²² car elles étaient nécessaires pour la réalisation de l'étude sur la refonte du réseau de bus, qui sera traitée plus en détail au [point 2.2.4](#).

Quatrièmement, alors que l'étude de l'OTW devait répondre à la demande du gouvernement d'obtenir une évaluation des coûts d'investissement et d'exploitation des différents modes de transport structurant, la Cour des comptes constate que celle-ci a uniquement été réalisée sur une ligne type de 12,5 km, soit un tracé plus réduit que l'axe Herstal-Seraing. Ce choix a eu pour conséquence de se limiter à un projet isolé, c'est-à-dire l'implantation d'un transport structurant sur un axe, alors que sa mise en place allait bouleverser l'ensemble du réseau des bus. C'est plus tard,

²¹ Le temps généralisé intègre le temps de déplacement effectif, le temps d'accès à l'arrêt, le temps de sortie pour atteindre sa destination, le temps d'attente entre deux véhicules et le temps de correspondance pour changer de mode de transport ou de ligne.

²² Composée du bureau d'études Greisch, du cabinet Richez et Associés, de l'atelier d'architecture du Sart-Tilman, de Transamo et de STIB, ayant comme sous-traitants principaux les sociétés Transitec et Semaco.

en mars 2012, que le gouvernement wallon posera un choix stratégique, en termes d'exploitation, entre les scénarios possibles :

- maintien des kilomètres produits par les bus ; ou
- maintien du nombre de kilomètres offerts conjointement par les bus et tram ; ou
- maintien à un niveau identique des coûts d'exploitation malgré l'arrivée du tram.

Ce dernier scénario a été choisi par le gouvernement²³.

Enfin, cinquièmement, la phase de conception d'un projet doit s'accompagner d'une définition précise des objectifs stratégiques et opérationnels, ce qui n'est pas le cas de cette étude.

La Cour des comptes considère dès lors que le gouvernement s'est engagé à réaliser une ligne de tram sans disposer d'une analyse de projet complète. En effet, le choix entre les différents modes de transport structurant doit être fondé sur les débits de transport à assurer, pour autant que la faisabilité technique soit garantie et que les moyens financiers soient disponibles. Dès la phase de conception d'un projet, les besoins, les objectifs et les résultats attendus doivent être déterminés.

2.1.3 Plan urbain de mobilité de Liège (2008 et 2010)

En vertu du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité durable et l'accessibilité, le gouvernement se devait d'élaborer un plan urbain de mobilité (PUM) pour chacune des agglomérations urbaines en concertation avec les communes de l'agglomération urbaine. En 2008, le SPW MI a initié l'élaboration du PUM de l'arrondissement²⁴ de Liège²⁵ qui s'inscrit dans la continuité de l'étude précitée de Sémary-Transitec de 2001 et en a affiné la réflexion. Le premier rapport intermédiaire du PUM en août 2008²⁶ et le deuxième en décembre 2008²⁷ ont permis de réaliser respectivement un diagnostic de la mobilité à Liège ainsi que l'identification d'objectifs et la définition d'un concept multimodal d'organisation des déplacements à l'horizon 2025. Les propositions de mobilité individuelle, de transport en commun, de stationnement, de réseaux cyclables, de sécurité routière, de développement territorial, de transport de marchandises ainsi que les priorités de mise en œuvre ont été présentées dans le cadre d'un troisième rapport, de synthèse, du PUM en janvier 2010²⁸ (PUM 2010). Le gouvernement wallon n'a en définitive pas adopté ce PUM.

Le rapport de 2010 présentait l'évolution de la demande de transport en commun en site propre selon trois scénarios : la situation actuelle, le rabattement des lignes de bus sur les pôles d'échanges stratégiques et le développement des zones d'enjeux²⁹. Il précisait aussi le mode de transport nécessaire : bus à haut niveau de service (BHNS), tram court (150 places) et tram long (250 places).

²³ Toutefois, le nouveau réseau déployé par l'OTW en avril 2025, à l'arrivée du tram, a bénéficié d'une compensation annuelle complémentaire d'environ 3,2 millions d'euros pour couvrir les surcoûts d'exploitation identifiés.

²⁴ 24 communes : Ans, Awans, Aywaille, Bassenge, Beyne-Heusay, Blegny, Chaudfontaine, Comblain-au-Pont, Dalhem, Esneux, Flémalle, Fléron, Grâce-Hollogne, Herstal, Juprelle, Liège, Neupré, Oupeye, Saint-Nicolas, Seraing, Soumagne, Sprimont, Trooz et Visé.

²⁵ L'élaboration d'un plan urbain de mobilité a été confiée à Transitec en collaboration avec la SCRL Pluris, la STIB et Bruno Bianchet.

²⁶ Plan urbain de mobilité – PUM de Liège, Phase 1 – état des lieux et diagnostic de la situation actuelle et phase 2 – détermination et validation des macro-objectifs, Rapport intermédiaire n° 1, août 2008.

²⁷ Plan urbain de mobilité – PUM de Liège, Phase 3 – identification des objectifs opérationnels et phase 4 – définition d'un concept multimodal d'organisation des déplacements à l'horizon 2025, Rapport intermédiaire n° 2, décembre 2008.

²⁸ Plan urbain de mobilité – PUM de Liège, Phase 5 – propositions et phase 6 – mise en œuvre, Rapport n° 3 de synthèse, janvier 2010.

²⁹ Les zones d'enjeux sont des territoires susceptibles d'évoluer, qui constituent des leviers d'un développement territorial capable de rencontrer les macro-objectifs.

Dans le scénario le plus favorable issu du développement territorial et du rabattement des lignes de bus vers des pôles, la charge journalière dans les deux sens aux extrémités de l'axe Jemeppe-sur-Meuse-Herstal nécessitait, pour l'extension vers Seraing, uniquement un BHNS entre Sclessin et le pont de Seraing. Pour l'extension vers Herstal, la charge journalière justifiait seulement un BHNS entre Laixheau et Herstal et un tram court entre Coronmeuse et Laixheau³⁰.

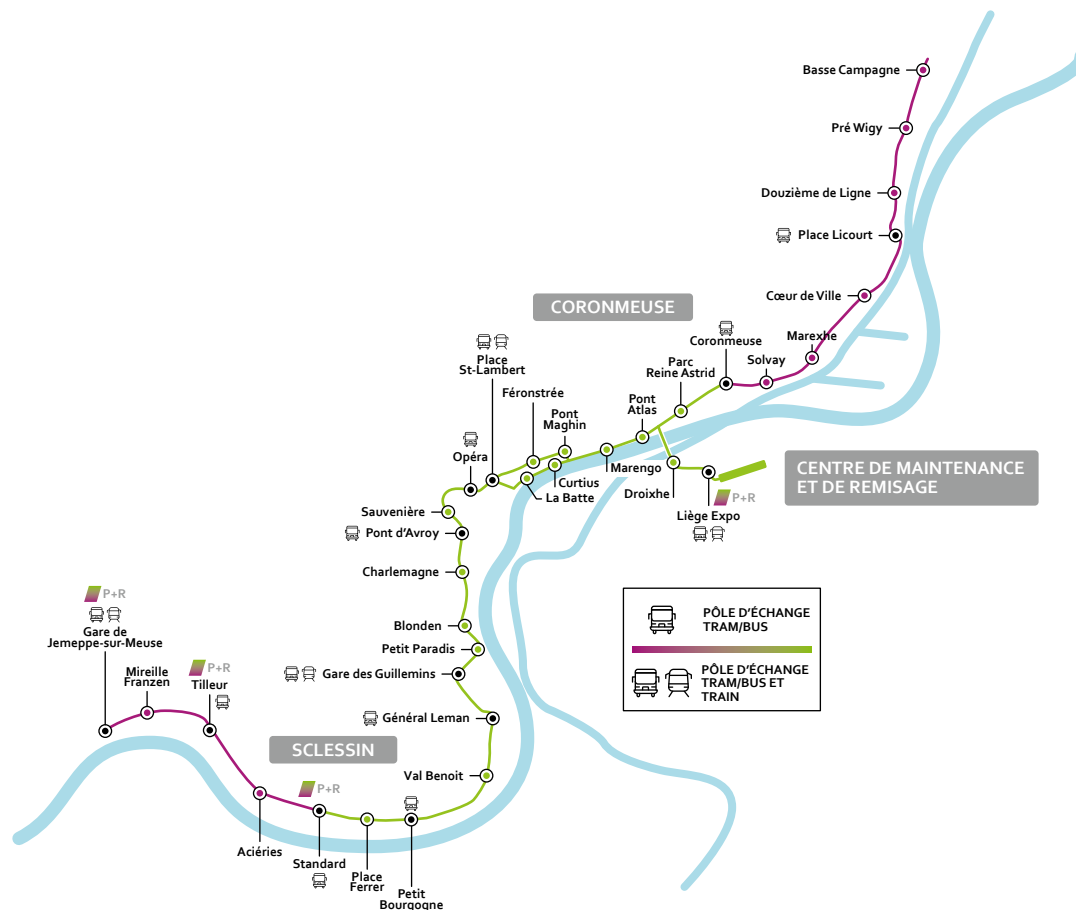
Ce dernier scénario modérait la décision initiale du gouvernement de réaliser une ligne longue de tram entre Seraing et Herstal. Les réflexions menées sur la première ligne en rive gauche démontraient qu'une exploitation en une seule ligne continue entre Seraing et Herstal était déconseillée car le parcours de 16 km serait trop long pour en garantir une exploitation fiable (notamment en matière d'horaires). De plus, l'offre serait soit surdimensionnée dans les tronçons sud de Seraing et nord d'Herstal, soit sous-dimensionnée dans la portion centrale où la demande serait la plus forte (entre Général Lemans et Coronmeuse). Le PUM 2010 précisait également que le tronçon entre la gare SNCB de Herstal et Pontisse constituait une extension soumise aux disponibilités budgétaires.

Le PUM 2010 préconisait comme mesures prioritaires, pour 2010-2015, la mise en service d'une dorsale ferroviaire et le déploiement du transport en commun en site propre par le biais d'une ligne de tram entre Jemeppe-sur-Meuse et Coronmeuse et d'une deuxième ligne entre Sclessin et Herstal. Il proposait aussi la poursuite de l'amélioration des axes de bus structurants (Ans, Rocourt et Fléron) et la restructuration du réseau de bus par l'aménagement de pôles d'échanges pour le rabattement des bus sur les axes de transport en commun en site propre et la déviation de lignes pour accroître la couverture du territoire.

³⁰ Plan urbain de mobilité – PUM de Liège, Phase 5 – propositions et phase 6 – mise en œuvre, Rapport n° 3 de synthèse, janvier 2010, annexe A.5.2.5.

2.2 Choix du tracé

Graphique 2 – Tracé de la ligne de tram (vert : ligne courte ; mauve : extensions)



Source : OTW

2.2.1 Décision du gouvernement wallon (2009)

La décision du gouvernement wallon du 23 avril 2009 visait à mettre en place une mobilité durable à Liège. Elle prévoyait une première ligne longue de tram entre la gare multimodale de Jemeppe-sur-Meuse et le site Basse campagne à Herstal (17,5 km), suivie éventuellement d'autres lignes vers le plateau d'Ans et vers le secteur de Chênée en fonction des possibilités budgétaires.

La Cour des comptes estime que cette décision d'avril 2009, qui précise le choix du tracé long, est prise alors que la conception du projet est insuffisamment mature. Cette ligne de 17,5 km va beaucoup plus loin que celle proposée par l'étude de l'OTW entre le pont de Seraing et Coronmeuse (soit 12,5 km). Le choix d'un tracé long de 17,5 km n'est pas motivé dans la note au gouvernement. Cette décision est consécutive à la réunion de concertation de février 2009 avec les villes de Liège, Herstal, Saint-Nicolas et Seraing, au cours de laquelle le projet de tracé du tram liégeois a été discuté. Le PUM 2010 a démontré par la suite les difficultés au niveau de la fiabilité de l'exploitation à garantir sur une ligne longue de tram et au niveau du dimensionnement de l'offre par rapport à la demande.

2.2.2 Étude de faisabilité de Liège-Tram (2011)

Le tracé de la ligne de tram a été à nouveau questionné dans le cadre de l'étude de faisabilité³¹ d'insertion du tram dans les rues choisies pour le parcours de la ligne longue avec son impact sur la circulation et le stationnement, commandée par l'OTW. Les résultats de cette étude ont été discutés au sein du comité exécutif³².

Cette étude présentait également la faisabilité d'exploitation³³ du tram selon plusieurs scénarios. Le premier visait l'exploitation du tram par le biais d'une seule ligne de 17,5 km. Le deuxième comprenait l'exploitation de la ligne longue de 17,5 km avec un renfort en heure de pointe sur la partie centrale du parcours. Le troisième impliquait l'exploitation de deux lignes de tram : l'une de Jemeppe-sur-Meuse à Coronmeuse et l'autre du Standard à Herstal avec un tronç commun sur la partie la plus chargée du tracé. Des variantes en fonction du lieu choisi du centre de remisage et de maintenance étaient également présentées.

Cette comparaison entre les différents scénarios d'exploitation traduisait la difficulté de faire correspondre, avec une ligne longue, l'offre à la demande sur la globalité du parcours et démontrait une offre trop riche aux extrémités³⁴. Ces constats s'appuyaient sur le diagramme de charges³⁵ issu du PUM 2010 qui présentait une diminution de moitié de la demande au-delà de Sclessin vers Seraing et au-delà de Coronmeuse vers Herstal. Il en ressortait que les coûts d'exploitation seraient plus élevés avec une seule ligne longue qu'avec deux lignes se chevauchant dans la partie centrale.

2.2.3 Décision du gouvernement wallon (2011)

Le 22 décembre 2011³⁶, le gouvernement wallon a décidé d'approuver le tracé entre Sclessin et Coronmeuse et de réaliser les travaux pour fin 2016 au plus tard. Ce tracé d'environ 11 km était plus réduit que celui validé le 23 avril 2009.

La Cour des comptes n'a pas pu obtenir la note au gouvernement du 22 décembre 2011, mais bien une note d'avis du 13 décembre 2011³⁷, qui mentionnait un phasage comme piste de réduction des coûts. Une première phase concernerait le tronçon le plus chargé entre Sclessin et Coronmeuse (ligne courte du tram). La note d'avis et la décision du gouvernement témoignaient de tensions au niveau financier pour un projet dans sa version « ligne longue du tram ». Dans ce contexte, le gouvernement a demandé que la piste d'un recours à un financement européen soit examinée.

³¹ Analyse de faisabilité du tracé réalisé par Liège-Tram qui accompagne l'OTW dans la phase d'analyses préalables à la construction, 16 septembre 2011.

³² Le conseil des ministres du 7 avril 2011 a décidé de créer un comité exécutif composé de membres du gouvernement, de représentants des communes concernées et de l'OTW. Ce comité exécutif était chargé de mutualiser les informations stratégiques, de valider politiquement les décisions stratégiques relatives au projet du tram et de proposer les décisions qui requièrent l'aval du ministre de la Mobilité ou celui du gouvernement. Ce comité exécutif s'est réuni deux fois : les 24 mai et 10 octobre 2011.

³³ Analyse de faisabilité du tracé, annexe 1 : faisabilité d'exploitation - analyse des scénarios, pages 73-76.

³⁴ Analyse de faisabilité du tracé, pages 73 et 75.

³⁵ Le diagramme de charges est la représentation visuelle de la demande de passagers sur une ligne ou un réseau, en fonction du temps et de l'emplacement.

³⁶ Gouvernement wallon, 22 décembre 2011, GW IX/2011/22.12/4734/Ph.H., point Bg8 : *Développement du projet « Tram de Liège », Tracé et financement*.

³⁷ Document transmis par l'AOT.

Les questions de l'estimation des coûts et de leur mode de financement, traitées aux points 3.3 et 5.2 du présent rapport, lient et influencent tout au long du projet le choix du tracé entre la réalisation d'une ligne longue ou courte du tram.

Lorsqu'il est décidé de postposer la réalisation des extensions pour des raisons financières, la vérification de l'atteinte du seuil de pertinence du tram sur ces tronçons de ligne n'était toujours pas apportée. Le risque de sous-dimensionnement ou surdimensionnement de l'offre, évoqué dans le PUM 2010 et l'étude de faisabilité du tracé, n'était pas levé.

2.2.4 Étude de la restructuration des bus de Liège-Tram (2012)

L'étude de la restructuration du réseau de bus³⁸ réalisée par Liège-Tram³⁹ à la demande de l'OTW n'a pas répondu à la question de l'atteinte ou non du seuil de pertinence du tram sur l'intégralité de la ligne longue, même si sa mise en œuvre était phasée. Toutefois, celle-ci présente des conclusions différentes en fonction de sa version (de base ou adaptée).

En juillet 2012, l'étude considérait que le réseau de bus gagnerait en attractivité, ce qui devrait se traduire par une clientèle supplémentaire et donc par de nouvelles recettes. Elle prenait comme hypothèse que ces recettes seraient utilisées pour améliorer des fréquences de passage sur certaines lignes de bus, conduisant à une saturation du réseau de bus à un horizon de 15 ans. L'étude plaidait, à ce même horizon de 15 à 20 ans, pour la réalisation des extensions de la ligne de tram vers Jemeppe-sur-Meuse et vers Herstal avec des adaptations des pôles d'échanges avec les bus.

Pour autant, l'étude ne démontrait pas si, compte tenu de la progression des coûts d'exploitation engendrés, la hausse des recettes suffisait pour permettre l'amélioration de la fréquence du réseau de bus. De plus, la Cour des comptes constate que cette étude était menée dans un contexte de risque d'influence de la part de Liège-Tram puisque les résultats de l'étude conditionnaient l'octroi à celui-ci de prestations de suivi technique d'un projet de construction pour les extensions⁴⁰.

Enfin, l'étude de base a été adaptée en décembre 2012 pour tenir compte de nouvelles hypothèses : une fréquence moindre entre deux trams et des données de comptages de fréquentation ajustées du réseau de bus. La Cour des comptes observe que cette version adaptée de l'étude de la restructuration du réseau de bus ne mentionnait plus, dans ses conclusions, la nécessité d'extensions du tram pour pallier la saturation du réseau de bus à un horizon de 15 ans.

2.2.5 Étude d'incidences sur l'environnement de Pissart et Stratec (2013)

L'étude d'incidences sur l'environnement de l'insertion d'une ligne de tram de janvier 2013 ne précise pas l'évolution de la demande sur les tronçons d'extensions. En effet, l'analyse de l'offre en transport en commun aux pôles d'échange et la demande future sur chacun d'eux est uniquement réalisée pour la ligne courte⁴¹ entre Sclessin et Coronmeuse, car l'OTW a estimé le nombre de montées et de descentes dans ce seul tronçon.

³⁸ Études générales de la gestion des déplacements en transport en commun (B2) Liège-tram, 9 juillet 2012.

³⁹ Société momentanée exécutant le marché d'assistance technique (voir point 5.4.1.2)

⁴⁰ Voir le point 5.4.1.2 du rapport consacré à l'assistance technique.

⁴¹ Étude d'incidences sur l'environnement de janvier 2013, Volume 1, page 812.

2.2.6 Déclaration de politique régionale (2019-2024) et PUM de Liège (2019)

Le PUM 2019, approuvé par le gouvernement le 16 mai 2019, rappelle le phasage de la réalisation du tram tout en précisant que des mesures devront être prises pour améliorer la progression des bus sur les futures extensions du tram, sans confirmation de l'atteinte du seuil de pertinence du tram. De son côté, la déclaration de politique régionale (DPR) 2019-2024 rappelle la volonté en Wallonie d'investir dans le transport public tout en considérant que les extensions du tram de Liège doivent être analysées dans le cadre de la redéfinition de l'offre de transport public.

2.2.7 Actualisation de la refonte du réseau de bus de Liège (2020)

L'actualisation en juin 2020 de l'étude de la refonte du réseau de bus⁴² commandée par l'OTW n'apporte pas de réponse au risque de surdimensionnement ou de sous-dimensionnement sur l'ensemble des tronçons de la ligne longue du tram. Les statistiques de fréquentation des lignes de bus sur les tronçons des extensions sont exprimées en nombre de montées par jour alors que le seuil de pertinence, qui traduit une capacité de voyageurs transportables, est exprimé en nombre de voyageurs par heure de pointe par sens. Cette étude présente une réorganisation du réseau de bus permettant d'offrir un rabattement efficace sur les extrémités de la ligne courte du tram et tient pour acquis les prolongements du tram jusqu'à Jemeppe-sur-Meuse et Herstal.

2.2.8 Étude d'incidences sur l'environnement de Pissart (2022)

Dans le contexte de réalisation des extensions, une étude⁴³ d'incidences sur l'environnement est réalisée en octobre 2022. Elle analyse l'impact de la modification des terminus de certaines lignes de bus aux nouveaux pôles d'échanges que constituent les extrémités de la ligne longue du tram. Elle n'envisage pas la réorganisation du réseau de bus et ne renseigne pas la demande future, en termes de fréquentation, aux pôles d'échanges situés sur les tronçons des extensions, l'OTW ayant réalisé des estimations du nombre de montées uniquement sur la ligne courte.

2.2.9 Plan national pour la reprise et la résilience (2021 à 2026)

En avril 2021, les extensions intègrent le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) déposé par la Belgique⁴⁴ avec, à la clé, un soutien financier européen. Le projet vise l'extension de la ligne de tram de Liège au nord jusqu'à la place Licourt à Herstal et au sud jusqu'à la gare de Jemeppe-sur-Meuse. Ce projet correspond à un tracé semi-long car il ne va pas au nord de Herstal jusqu'à Basse campagne.

Compte tenu du risque de dépassement budgétaire et de non-respect du délai imposé, le projet des extensions du tram est retiré du PNRR par le gouvernement wallon le 25 octobre 2023. En effet, l'OTW était confronté à une offre de prix excessive remise par Tram'Ardent⁴⁵, déjà chargé de la

⁴² Étude de restructuration du réseau réalisée par Transamo, membre de Liège-Tram, phase 1 diagnostic, 25 octobre 2019, phase 2 scénarios, 26 juin 2020.

⁴³ Insertion d'une ligne de tram et de son dépôt entre Jemeppe-sur-Meuse et Herstal, actualisation relative aux antennes de la ligne longue vers Jemeppe et Herstal, étude d'incidences sur l'environnement – Pissart.

⁴⁴ Le 30 avril 2021, la Belgique a soumis son plan pour la reprise et la résilience initial à la Commission européenne. Le 23 juin 2021, la Commission européenne a donné son aval au plan belge pour la reprise et la résilience suivi le 13 juillet 2021 par le feu vert du Conseil européen.

⁴⁵ Consortium composé de Colas international (travaux d'infrastructures, impétrants, voies, voiries et aménagements espaces publics), CAF (matériel roulant et système d'exploitation) et DIF (société de financement).

ligne courte, pour la commande complémentaire des systèmes de gestion nécessaires pour les extensions. Un risque identique était présent pour la maintenance. Les difficultés de négociations à cet égard avaient pour conséquence immédiate de reporter le délai de réalisation au-delà de celui de mi-2026 permis dans le cadre du PNRR.

2.2.10 Alternatives budgétaires proposées pour les extensions (2023-2024)

Face à l'évolution des coûts pour l'extension vers Seraing, le ministre de la Mobilité a été chargé le 25 octobre 2023⁴⁶ de présenter au gouvernement wallon plusieurs options budgétisées.

En décembre 2023, l'OTW a réalisé une estimation des coûts selon différents scénarios puisque celui de la réalisation des deux extensions en mode «tram» dépassait la trajectoire budgétaire. Ces scénarios allaient de la réalisation des deux extensions en mode «tram» à une réalisation exclusivement en mode «bus à haut niveau de service». Vu le coût au kilomètre des aménagements nettement moindre, l'OTW proposait de prolonger les lignes de bus à haut niveau de service au nord d'Herstal jusqu'à Basse campagne et au sud jusqu'au centre de Seraing afin d'assurer la meilleure intermodalité possible, tout en restant dans la trajectoire budgétaire.

Malgré l'absence d'information sur les coûts définitifs de la maintenance des infrastructures, des systèmes et du matériel roulant pour les extensions, le gouvernement wallon a confirmé, en janvier et en février 2024, la réalisation des extensions en mode «tram» tant vers Herstal que vers Seraing⁴⁷.

En juillet 2024, l'AOT a remis un avis à la demande du ministre de la Mobilité sur le financement d'offres et d'infrastructure supplémentaires⁴⁸. Il y rappelait son questionnement, sur les surcoûts tant en investissements qu'en exploitation du tram long à Liège et sur la capacité de la Région wallonne à financer ce projet sans déformer le développement de l'offre dans le reste de la Wallonie, déjà partagé en comité de suivi d'exécution du contrat de service public⁴⁹. L'AOT recommandait de suspendre les extensions du tram (sans les remplacer par des bus à haut niveau de service), de développer les bus à haut niveau de service sur les autres axes structurants déjà prévus, de suivre l'adhésion au réseau redéployé en 2025 et de soutenir le développement et l'usage de l'offre suburbaine ferroviaire.

En août 2024, à la demande du ministre de la Mobilité, l'AOT a produit une étude complémentaire comparant plusieurs scénarios. L'AOT y mettait également en évidence que le seuil de pertinence pour justifier une ligne de bus à haut niveau de service est de 15.000 voyageurs par jour, là où le volume est de 10.400 usagers par jour entre Sclessin et le pont de Seraing et d'environ 10.000 entre Coronmeuse et la place Licourt selon les statistiques de 2023.

De son côté, également sollicité par le ministre de la Mobilité, l'OTW a présenté, dans un nouvel avis d'août 2024, les coûts totaux selon les scénarios suivants : poursuite du projet des extensions du tram, arrêt des extensions, remplacement des extensions du tram par des bus à haut niveau

⁴⁶ Gouvernement wallon, 25 octobre 2023, GW XI/2023/25.10/Doc 8655/EDR-Ph.H, point B79 Plan de relance de la Wallonie.

⁴⁷ Gouvernement wallon, 5 janvier 2024, GW XI/2024/05.01/Doc.9329/Ph.H, point A1 Extension du tram de Liège et gouvernement wallon, 8 février 2024, GW XI/2024/08.02/Doc. 9551/Ph. H, point A51 Extensions du tram de Liège.

⁴⁸ Article 9ter du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, inséré par le décret du 29 mars 2018.

⁴⁹ Comité de suivi du 28 novembre 2022.

de service, arrêt des extensions du tram et travaux d'infrastructures pour diminuer les temps de déplacements. L'OTW mettait ainsi en évidence qu'il supporterait davantage de risques pour les extensions du tram que sur la ligne courte, en particulier le risque d'interfaces au niveau du planning et de la qualité entre les différents intervenants.

2.2.11 Décision du gouvernement wallon (2024)

Consécutivement à ces avis, le gouvernement wallon a décidé, le 29 août 2024, d'arrêter le projet des extensions du tram sur les 5,8 km et de développer des lignes de bus prioritaires partiellement en site propre et sur une distance plus longue de 15,5 km vers Herstal et vers Seraing qui s'ajoute au 11,7 km de la ligne courte. Un axe desservant les zones les plus densément peuplées pourra être créé, facilitant la circulation des bus et permettant une nouvelle structuration de l'offre de transport en commun en lien direct avec les terminus du tram de Sclessin et de Coronmeuse. La définition exacte du tracé et des aménagements sera déterminée ultérieurement.

La Cour des comptes constate que les contraintes financières et la possibilité d'un financement européen ont fait évoluer au fil du temps le choix du tracé pour la ligne de tram à Liège, mais que le projet n'a pas fait l'objet d'un examen de la réponse à donner aux besoins à chaque aléa financier rencontré. Le fait que l'étude initiale de 2008 avait évalué l'atteinte du seuil de pertinence du tram uniquement pour les tronçons les plus fréquentés de la ligne de la vallée de la Meuse, sans en confirmer la nécessité pour les extensions, aurait pu davantage être pris en considération. En outre, les analyses relatives à la mobilité, à la faisabilité technique, au service à offrir, à la demande future, à l'évaluation des coûts et aux sources de financement n'ont pas été réalisées simultanément et préalablement au choix du tracé. Une prise de conscience des difficultés juridiques du phasage du projet est survenue tardivement, en 2023, alors que les risques étaient déjà présents dès 2011 (voir le [point 4.8](#)). Des surcoûts d'investissement au kilomètre pour les extensions ainsi qu'une réévaluation à la hausse des coûts sont également apparus. Enfin, la position du centre de remisage et de maintenance a été inutilement conditionnée à mi-parcours d'une ligne longue.

2.3 Conclusion partielle

La Cour des comptes constate que le programme du tram de Liège a été lancé avant d'avoir atteint un niveau de réflexion suffisant au niveau de la demande de déplacements, du mode d'exploitation, de la faisabilité technique d'intégration dans le tissu urbain et du seuil de pertinence entre les différents modes de transport structurant. La réflexion n'a pas été intégrée dans une vision à long terme de l'agglomération et de son réseau de transport. À l'origine, le choix du tram par le gouvernement s'appuie sur une étude incomplète de 2008 limitée au projet isolé de réalisation d'une ligne de transport structurant sans analyse préalable de la réorganisation du réseau des bus.

Concernant le tracé, le gouvernement n'a pas, à l'origine du projet, justifié le choix du tram pour les extensions. Lorsque des contraintes ou opportunités de financement sont apparues, le gouvernement n'a pas réexaminé le projet au regard de la question des besoins de transport en commun sur les tronçons des extensions.

Chapitre 3

Choix du partenariat public-privé et financement de l'OTW

3.1 Contexte budgétaire

La Belgique s'est engagée à respecter le pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne et les règles de discipline budgétaire définies pour les États membres de la zone euro. Son programme de stabilité 2007-2010 influence la politique budgétaire du gouvernement wallon lorsque la décision de construire une ligne de tram à Liège est prise. Selon le système européen des comptes (SEC), l'OTW est une unité institutionnelle du sous-secteur 13.12 des administrations publiques en Région wallonne. Ses comptes sont donc repris dans le périmètre de consolidation de la Région wallonne.

3.2 Choix du mode opératoire du partenariat public-privé

3.2.1 Déconsolidation des investissements de l'OTW

En septembre 2008, le consultant PricewaterhouseCoopers (PWC) a remis à l'OTW une note d'orientation analysant les possibilités de déconsolidation⁵⁰ des investissements en matériel roulant dans le cadre du SEC 95. Cette note indiquait que WFE avait informé l'OTW lors de la soumission de son plan d'investissement 2007-2011 que celui-ci avait un impact négatif significatif sur les comptes de la Région wallonne, à la fois sur son déficit et sur son endettement. L'OTW a donc sollicité PWC afin d'explorer les possibilités de déconsolider une partie de ses investissements dont ceux liés au renouvellement du parc d'autobus et, plus largement, de ses investissements liés à l'acquisition de matériel roulant.

Dans sa note⁵¹, PWC a avancé plusieurs pistes de réflexion. L'une d'elles consistait à recourir à un partenariat public-privé (PPP) pour déconsolider des investissements en infrastructures comme ceux réalisés ou envisagés dans le tram liégeois. En effet, dans le cadre d'un PPP, les redevances seraient imputées en dépenses, année après année, au fur et à mesure de leur liquidation. La Région wallonne pourrait ainsi réaliser des investissements sans accroître immédiatement sa dette publique ni détériorer son solde budgétaire.

De fait, le traitement comptable des PPP selon les règles du SEC 95 dépendait essentiellement de l'équilibre entre les risques et la rétribution du contrat. En particulier, la répartition des trois catégories de risques suivantes entre la puissance publique et le partenaire privé est déterminante :

- risques de construction (aléas potentiels liés à la construction de l'ouvrage, susceptibles d'engendrer des retards, difficultés techniques et surcoûts) ;

⁵⁰ La déconsolidation consiste à sortir certains investissements du bilan d'une entité (publique) pour les placer auprès d'entités externes (privées) et par conséquent, cette dépense n'a pas d'impact sur le solde SEC de la Région wallonne.

⁵¹ PricewaterhouseCoopers, Société régionale du transport public : Analyse des possibilités de déconsolidation des investissements en matériel roulant dans le cadre du SEC 95, 17 septembre 2008.

- risques de disponibilité (aléas entraînant une indisponibilité ou une performance insuffisante du service) ;
- risques de demande (risques liés à l'absence de demande du service ou une demande moins importante que celle prévue).

Le tableau suivant résume l'influence de la répartition des risques sur l'inscription ou non d'un PPP au bilan de la puissance publique selon les règles du SEC 95. Pour le tram de Liège, les risques de construction et de disponibilité sont à charge du partenaire privé et le risque de demande à charge de l'OTW.

Tableau 1 – Traitement comptable des PPP selon les règles du SEC 95

	Type de risque			Inscription du PPP au bilan de la puissance publique
	Construction	Demande	Disponibilité	
Qui assume le risque ?	Puissance publique	Puissance publique	Puissance publique	OUI
			Partenaire privé	OUI
		Partenaire privé	Puissance publique	OUI
			Partenaire privé	OUI
	Partenaire privé	Puissance publique	Puissance publique	OUI
			Partenaire privé	NON
		Partenaire privé	Puissance publique	NON
			Partenaire privé	NON

Source : guide EPEC des PPP : manuel de bonnes pratiques (p. 15)

3.2.2 Déconsolidation des investissements du tram de Liège

Le 24 novembre 2008⁵², PWC a remis une deuxième note d'orientation à l'OTW sur les modes de financement d'une infrastructure de tram à Liège et sur leur impact SEC 95 sur les comptes de la Région wallonne. Cette étude⁵³ comparait les impacts de six scénarios de financement⁵⁴ sur le solde de financement et sur la dette de la Région wallonne pour obtenir la jouissance d'un bien durable, comme les installations et le matériel nécessaires au projet de tram.

La conclusion de cette étude est que « *seul un PPP bâti sur le transfert au partenaire privé des risques de construction et de disponibilité peut apporter une réponse aux besoins de la Région wallonne d'entreprendre le projet de tramway tout en minimisant son impact sur les comptes de la région.* »

⁵² PricewaterhouseCoopers, Note d'orientation concernant les modes de financement d'une infrastructure de tramway à Liège et de leur impact SEC95 sur les comptes de la Région wallonne, 24 novembre 2008.

⁵³ Les documents relatifs à ce marché (notamment les preuves de la mise en concurrence, le CSC, l'offre et le montant total liquidé) n'ont cependant pas pu être fournis compte tenu de la date de l'étude.

⁵⁴ L'achat au comptant, l'achat par recours à l'emprunt, la location pure et simple, le crédit-bail et la location-vente, le financement privé d'une infrastructure publique par facturation auprès des utilisateurs privés et le PPP.

Le 5 décembre 2008⁵⁵, le gouvernement wallon a décidé de réaliser un axe structurant de tram à Liège et a chargé le ministre des Transports et le ministre du Budget de finaliser un plan financier ainsi qu'un mécanisme de PPP ou un autre mécanisme neutre en termes SEC.

Le 23 avril 2009⁵⁶, le gouvernement wallon a chargé l'OTW de lancer une procédure destinée à conclure un PPP de type DBFM pour la première ligne du tram à Liège de Jemeppe-sur-Meuse à Herstal et de préparer les études pour d'éventuelles extensions (vers Ans et Bierset). Le 24 mars 2010⁵⁷, le gouvernement wallon a confirmé sa décision du 5 décembre 2008 et chargé le ministre de la Mobilité de lui présenter un plan de financement.

3.2.3 Évaluation préalable

Il n'existe pas de cadre légal fédéral ou wallon sur la gestion des PPP. Dans son audit des nouvelles prisons en partenariat public-privé publié en juin 2023⁵⁸, la Cour des comptes a recommandé d'encadrer le recours aux PPP et, en particulier, les obligations des autorités publiques dans leur gestion (évaluation préalable, passation, exécution, suivi et évaluation), les informations à communiquer aux décideurs politiques et les informations à transmettre aux parties pour évaluer l'impact financier de ces projets à long terme.

Cela étant, même en l'absence d'un cadre légal, la littérature recommandait déjà, au moment du lancement du projet du tram, une analyse coûts-bénéfices⁵⁹ du PPP pour s'assurer que ce mode opératoire offrait la meilleure utilisation des fonds publics.

Cette analyse coûts-bénéfices porte sur la qualité ou valeur sociale d'un projet et sur son coût. Elle permet de comparer deux modalités de réalisation d'un même projet : la commande publique traditionnelle, où l'autorité publique reste responsable de la performance globale et supporte la plupart des risques, et le PPP, où le contractant privé est responsable du projet sur toute la durée du contrat et endosse la majorité des risques évoqués au [point 3.2.1](#).

Cette analyse peut être réalisée à partir d'un comparateur du secteur public (PSC, *Public Sector Comparator*)⁶⁰. Si elle porte sur la comparaison des coûts d'un projet PPP et d'un schéma de maîtrise d'ouvrage publique, elle doit aussi permettre de faire la balance entre l'hypothèse d'une meilleure maîtrise des coûts (qui reste à confirmer) et les facteurs susceptibles de rendre un PPP plus onéreux. Il s'agit notamment des coûts de transaction, de pilotage et de supervision du PPP et des coûts financiers plus élevés engendrés par les financements provenant du secteur privé. Enfin, le résultat de la comparaison doit prendre en compte les éléments non financiers comme la meilleure maîtrise des délais et la meilleure qualité des services. Ce résultat doit, par ailleurs, être affiné au fil du projet, en particulier après la réception des offres du PPP.

⁵⁵ Gouvernement wallon, 5 décembre 2008, GW VIII/2008/05.12/Doc. 9112.02/R.D AA, point B2 : *Plan anti-crise, thème 1 : accélérer les investissements. La mobilité durable à Liège, Charleroi, Namur et Mons*.

⁵⁶ Gouvernement wallon, 23 avril 2009, GW VIII/2009/23.04/Doc. 10401/A.A., point B107 : *Mobilité durable à Liège, Mons et Namur. Évolution des dossiers*.

⁵⁷ Gouvernement wallon, 24 mars 2010, GW IX/2010/24.03/Doc. 975.01/Ph.H., note rectificative GW IX/2010/24.03/Doc. 975.02/Ph.H., note rectificative 2 GW IX/2010/24.03/Doc. 975.03/Ph.H., point B21 : *Développement et mise en œuvre des modes de transport en commun structurant à Liège*.

⁵⁸ Cour des comptes, *Nouvelles prisons en partenariat public-privé - Vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM*, Rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2023, p. 57, coursdescomptes.be.

⁵⁹ Parfois appelée « *Value for money* (VFM) ».

⁶⁰ L'établissement d'un « *Public sector comparator* » est une obligation juridique dans certains pays.

La Cour des comptes constate qu'une analyse coûts-bénéfices complète n'avait pas été réalisée lorsque le gouvernement wallon a décidé de conclure un PPP. En effet, seuls les modes de financement du tram et leur impact en termes de SEC 95 sur les comptes de la Région wallonne avaient été analysés⁶¹ préalablement à ces décisions. Dans sa réponse, l'OTW insiste sur l'absence de base légale imposant la réalisation d'une évaluation VFM préalablement à la décision de conclure un PPP et considère que l'instrument développé en Flandre (*Afwegingsinstrument Uitvoeringsvorm*) semble plus adéquat qu'une analyse VFM.

Une validation de l'intérêt de l'approche PPP a été sollicitée a posteriori par l'OTW auprès du consortium PWC et Stibbe, dans le cadre d'un marché plus global pour des conseils juridiques et financiers ainsi qu'un accompagnement méthodologique dans le cadre de la rédaction d'un cahier des charges et de la procédure d'attribution d'un PPP⁶². La Cour des comptes considère que cette mission aurait dû précéder la décision de recourir à un PPP et aurait dû faire l'objet d'un marché distinct⁶³. L'opérateur économique retenu avait, en effet, un intérêt à valider l'option du PPP puisque les autres missions prévues dans le cahier des charges en dépendaient⁶⁴.

La note de cadrage du 22 mars 2011 et son annexe 7, établies par ce consortium, comprennent notamment un modèle financier permettant de mesurer l'impact de quatre scénarios⁶⁵ de structures de financement sur la rentabilité du projet et donc, sur le niveau des redevances annuelles qui devraient être payées par l'OTW au partenaire privé choisi. Cette note compare aussi les avantages et les inconvénients d'un PPP par rapport à un scénario classique avec une maîtrise d'ouvrage publique.

Dans le cadre de cette étude, le comparateur du secteur public élaboré⁶⁶ tient compte d'un taux d'actualisation de 4,75 %⁶⁷ majoré de 3 % ou 4 %, en se référant aux taux utilisés pour des projets en France, Royaume-Uni, Norvège et Suède. Plus le taux d'actualisation est élevé, plus le coût du PPP est faible.

61 Note de PWC présentée au point 3.2.2 du présent rapport.

62 Approbation de l'attribution du marché FIN 24/2 le 15 septembre 2010 par le conseil d'administration de l'OTW.

63 Le guide EPEC pointe le risque de conflit d'intérêts en cas de recours, pour réaliser les études de faisabilité, à des consultants qui sont « à peu près certains d'être également retenus dans le cadre de la transaction ». En effet, ils pourraient être « incités à ne pas divulguer d'éventuels problèmes de crainte que le projet ne soit pas poursuivi », European PPP Expertise Centre (EPEC), *Le guide Epec des PPP, Manuel de bonnes pratiques*, avril 2012, p. 18.

64 Extrait de procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 15 septembre 2010, point 2 PPP – Tram de Liège : « La notification aux soumissionnaires sera réalisée sous réserve de la confirmation par la Région wallonne de sa volonté de recourir au PPP pour la réalisation du tram de Liège ».

65 1) Scénario de base sans garantie de refinancement de la Région wallonne, 2) intervention de la BEI sans garantie de refinancement de la Région wallonne, 3) scénario de base mais avec garantie de refinancement de la Région wallonne et 4) intervention de la BEI avec garantie de refinancement de la Région wallonne.

66 Marché FIN 24-2, « Note explicative du modèle financier et comparateur public privé », annexe 7 de la note stratégique de cadrage du projet, 22 mars 2011, PricewaterhouseCoopers.

67 Ce taux correspond au coût du capital de la Région wallonne dans un scénario de maîtrise d'ouvrage publique classique. À la date du 11 février 2011, le taux de référence choisi est le taux OLO à 20 ans qui est de 4,55 % auquel on ajoute une prime de risque de 0,20 %.

Tableau 2 – Comparaison des coûts de l'option PPP et du marché classique - 2011 (en millions d'euros)⁶⁸

Taux actualisé	Coût estimé PPP	Coût estimé marché classique	Différentiel pour PPP
4,75 %	776,6	537,1	+45 %
4,75 % si concurrence très favorable	703,7	537,1	+31 %
7,75 %	455,4	451,4	+0 %
8,75 %	395,1	428,7	-8 %

Source : étude réalisée par le consortium PWC et Stibbe

La Cour des comptes relève que le consultant préconisait d'actualiser ces calculs au fil de l'avancement des études techniques et de prévoir une solution alternative permettant de revenir à tout moment à une maîtrise d'ouvrage classique pendant la phase de négociation avec les candidats. La Cour constate que ces deux recommandations n'ont pas été suivies par l'OTW. Dans sa réponse, l'OTW considère que l'arrêt de la première procédure d'attribution prouve qu'il s'est gardé les mains libres pour arrêter la procédure et a donc effectivement préservé le recours éventuel à une solution alternative. Il souligne également que les offres reçues ne remettaient nullement en cause l'option du PPP. La Cour observe, par ailleurs, que les autres éléments du bilan « coûts et avantages » n'étaient pas spécifiés, en particulier l'estimation des coûts d'assistance et de pilotage d'un contrat de PPP, plus complexe qu'un marché public classique, la réduction présumée des délais en PPP ou la garantie d'une meilleure qualité.

3.2.4 Traitement comptable du PPP selon le SEC

Le traitement comptable du PPP du tram de Liège, selon le SEC, a été examiné à plusieurs reprises par WFE, l'Institut des comptes nationaux (ICN) et Eurostat⁶⁹ en raison des refus de ce dernier, en mars, juillet et septembre 2015, d'accepter la déconsolidation du projet initialement élaboré au motif que les risques n'étaient pas suffisamment supportés par le partenaire privé.

Les refus d'Eurostat sont intervenus alors que la procédure d'attribution du PPP, initiée en juillet 2012 par la publication de l'avis de marché, touchait à son terme. Le soumissionnaire préférentiel a été désigné et le contrat établi. Ces refus ont conduit le gouvernement wallon à arrêter la procédure et à relancer un nouveau PPP, dont l'avis a été publié en juin 2016. Cette relance se justifiait notamment par l'évolution de la jurisprudence d'Eurostat et des normes sur le traitement comptable des PPP (inexistantes quand les documents du premier PPP ont été établis)⁷⁰. Depuis lors, la parution du *Guide de traitement statistique des PPP* en septembre 2016⁷¹ a contribué à déterminer adéquatement les clauses du nouveau PPP en vue de sa déconsolidation et à recevoir l'aval d'Eurostat en février 2017.

⁶⁸ L'étude indique qu'elle est basée sur des données financières ne précisant pas si les montants estimés incluent la TVA ou non, cette dimension n'est pas prise en compte dans l'étude.

⁶⁹ Office de l'Union européenne chargé de veiller au respect du SEC et d'en préciser l'interprétation.

⁷⁰ Le traitement comptable des opérations de PPP a été intégré dans le Règlement 549/2013 du Parlement et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au SEC, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2014.

⁷¹ Guide rédigé par l'EPEC et Eurostat publié le 29 septembre 2016.

Dans sa réponse, l'OTW mentionne que les analyses du dossier du tram de Liège ont contribué à la rédaction du guide précité de l'EPEC et insiste sur l'absence de règles claires au niveau d'Eurostat au démarrage du projet.

3.3 Financement du programme du tram de Liège

Le programme du tram de Liège est financé par la Région wallonne : le gouvernement wallon a en effet décidé de subsidier les coûts de l'ensemble du projet, même si d'autres sources de financement ont été envisagées pour la ligne courte, et choisies puis abandonnées pour les extensions. Cette position a été actée dans les contrats de services publics conclus entre la Région wallonne et l'OTW depuis 2013. Le contrat de PPP a, par ailleurs, été signé par la Région wallonne en tant que caution.

3.3.1 Décisions du gouvernement sur le financement

Le 22 décembre 2011⁷², le gouvernement wallon a chargé le ministre du Budget de lui soumettre un schéma de financement des travaux sur le tracé entre Sclessin et Coronmeuse via un PPP ou une voie alternative. La note⁷³ présentée au gouvernement wallon a fait le point sur l'exploration des modes de financement de l'axe 1 du tram de Liège et a reconsidéré les six scénarios de l'étude de PWC du 24 novembre 2008. Le choix du PPP a été confirmé au regard de la situation financière wallonne et du durcissement des critères d'appréciation des règles du SEC. Trois types de financements européens et deux modèles de financements alternatifs via l'intercommunale Ecetia ont été envisagés puis rejetés.

Lorsque le gouvernement wallon a approuvé, le 23 mars 2012, la poursuite du dossier dans le cadre d'un PPP de type DBFM, il a confirmé s'engager à doter l'OTW des montants correspondants à la couverture des annuités et solliciter formellement l'avis de l'ICN.

3.3.2 Contrats de service public de l'OTW

Les contrats de service public, conclus à partir de 2013, précisent que la Région wallonne s'engage à soutenir des projets spécifiques d'envergure régionale dont le tram de Liège par un financement et un régime propre, en complément du financement pour la mission déléguée relative aux investissements en infrastructures de transport public. Ils ont acté, au fil du projet, les diverses décisions du gouvernement wallon en matière de subventionnement des dépenses afférentes au tram.

Le contrat de service public 2019-2023 mentionne la création de l'AOT (Autorité organisatrice du transport) le 29 mars 2018 chargée des missions de régulation, d'organisation et de surveillance des systèmes d'exploitation du transport public de personnes. Dans sa mission de surveillance, l'AOT est notamment chargée de contrôler l'utilisation des moyens⁷⁴.

Le contrat de service public 2024-2028 de l'OTW stipule que le gouvernement confie à l'AOT un rôle de point de contact (SPOC) transport public au sein de l'administration dans sa globalité afin

⁷² Gouvernement wallon, 22 décembre 2011, GW IX/2011/22.12/4734/Ph.H., point B98 : *Développement du projet « Tram de Liège », Tracé et financement*.

⁷³ Gouvernement wallon, 23 mars 2012, GW IX/2012/23.03/Doc. 5085.03/A.A.-Ph.H, point B50 : *Tram de Liège, Suivi de la décision du 22 décembre 2011, Note rectificative 2*.

⁷⁴ Article 15 du contrat de gestion 2019-2023, ii) Rôle de l'administration.

de soutenir les objectifs du gouvernement et de servir de relais à l'OTW. Par ailleurs, la mission du SPW MI est d'exécuter la mise en œuvre des financements décidés par le gouvernement, de contrôler la mise en œuvre des dispositions prévues par les arrêtés de financement et de vérifier la non-surcompensation à travers le rapport d'exécution du contrat réalisé par l'OTW. Un avenant au contrat de service public 2024-2028 de l'OTW a été signé le 10 juin 2026 (voir [point 7.1.1](#)).

3.3.3 Subventions octroyées pour le programme du tram de Liège

Entre 2011 et 2025, l'OTW a reçu des subventions spécifiques pour financer les dépenses liées au tram de Liège pour un montant total de 296 millions d'euros. Ce montant ne représente pas le coût total supporté par la Région wallonne puisque certaines dépenses sont également admissibles à des subventions générales. Le tableau 3 ci-après présente un aperçu des subventions spécifiques par types de dépenses, qui seront exposées plus en détail dans les points suivants.

Tableau 3 – Arrêtés de subventions spécifiques, déclarations de créance et liquidations relatifs au tram de Liège, situation au 31.12.2025 (en milliers d'euros)

Année	Gestion de projet	PPP	Extensions	Total arrêtés de subvention	Déclarations de créances	Liquidations
2011	250	0	0	250	sans objet	250
2012	220	0	0	220	sans objet	220
2013	220	0	0	220	sans objet	220
2014	220	0	0	220	sans objet	220
2015	220	0	0	220	sans objet	220
2016	35.931	0	0	35.931	sans objet	35.931
2017	14.696	0	0	14.696	sans objet	10.827
2018	2.505	0	0	2.505	sans objet	2.505
2019	10.800	3.200	0	14.000	9.700	9.700
2020	10.800	3.200	0	14.000	14.000	14.000
2021	10.800	3.200	0	14.000	14.000	14.000
2022	10.800	3.200	0	14.000	14.000	14.000
2023	5.800	57.700	0	63.500	63.500	63.500
2024	10.800	57.700	14.983	83.483	83.483	83.483
2025				46.900	46.900	46.900
Total				304.145	245.583	295.976

Source: Cour des comptes

3.3.3.1 Financement des dépenses de gestion de projet

Entre 2011 et 2016, la Région wallonne a octroyé, par arrêtés ministériels, des subventions à l'OTW pour prendre en charge des dépenses relatives à la communication dans le cadre du projet du tram à Liège, pour un total de 1,2 million d'euros.

Les autres dépenses⁷⁵ liées à la gestion du projet n'ont, au départ, pas fait l'objet d'une subvention. Le premier projet de PPP prévoyait en effet le remboursement par le partenaire privé de ces frais préfinancés, pour gagner du temps, par l'OTW. Les refus d'Eurostat (exposés au [point 3.2.4](#)) ont toutefois conduit le gouvernement wallon à rembourser ces dépenses à l'OTW⁷⁶. Trois subventions ont été octroyées de 2016 à 2018 pour un montant total de 53,1 millions d'euros. À partir de 2019 et jusqu'à la mise en service du tram, ces frais ont été subventionnés à hauteur de 10,8 millions d'euros par an⁷⁷.

La Cour des comptes constate que les subventions antérieures à 2019 n'étaient pas assorties de clauses définissant les dépenses admissibles et les modalités de leur justification. À partir de 2019, plusieurs conditions ont été fixées :

- Les dépenses admissibles sont partiellement précisées : études, expropriations, déplacements anticipés d'impétrants, refonte du réseau de bus, indemnités aux soumissionnaires non retenus, mais également ressources nécessaires pour la gestion du tram (dont les nouveaux métiers spécifiques) et, à partir de 2023, dépenses de gestion de projet des extensions non couvertes par le financement européen.
- Les déclarations de créance de l'OTW doivent être adressées à l'AOT, accompagnées d'un tableau pluriannuel des dépenses. Les arrêtés de 2019 et 2020 imposent également une description succincte de chaque dépense.
- L'OTW doit dresser un bilan général des dépenses pour toute la durée du projet. Ce bilan, initialement prévu pour 2023, a été reporté, au gré des retards du projet. Il a été présenté au comité de suivi du contrat de service public le 22 juin 2026, soit après la fin des travaux d'audit. Le surplus budgétaire éventuel devait, jusqu'en 2024, être affecté aux recettes générales de la Région wallonne. L'arrêté de subventionnement de 2025 a autorisé qu'il soit affecté à la couverture des coûts liés à la mise en œuvre des lignes de bus prioritaires en remplacement des extensions du tram.

La Cour des comptes constate que la nature des dépenses admissibles relatives à la gestion de projet de 10,8 millions d'euros par an n'est pas suffisamment précise (par exemple, elles couvrent le coût de la refonte du réseau de bus sans préciser de quels coûts il est question). De plus, les déclarations de créance adressées à l'AOT sont accompagnées de tableaux récapitulatifs de dépenses, classées par grandes catégories, mais les descriptions succinctes des dépenses n'ont pas été transmises à l'AOT.

Dans sa réponse, le SPW MI indique qu'il ne partage pas cette analyse. Il considère que les modalités de liquidation sont précisées dans les différents arrêtés à partir de 2019. Quant à l'OTW, il indique dans sa réponse que les descriptions succinctes des dépenses sont systématiquement justifiées par l'OTW dans les rapports annuels d'exécution du contrat de service public et que l'AOT n'a jamais sollicité d'information complémentaire sur ces dépenses.

⁷⁵ Études, expropriations, déplacements anticipés des impétrants, indemnités compensatoires des candidats au PPP.

⁷⁶ Le contrat de service public 2013-2017 prévoyait que la Région s'engageait à financer ces dépenses si le contrat de PPP n'était pas conclu.

⁷⁷ Sauf en 2023, où ils sont limités à 5,8 millions d'euros conformément à la décision du gouvernement wallon du 7 septembre 2023 à la suite de la médiation. En 2025, ils sont compris dans une subvention plus globale où le montant n'est pas précisément défini. En 2019, la subvention de 10,8 millions d'euros n'a été liquidée qu'à hauteur de 6,5 millions d'euros.

La Cour des comptes considère que le bilan général des dépenses 2019 à 2025 devait aussi intégrer les dépenses de 2008 à 2018 puisque les arrêtés prévoient, depuis 2019, que le bilan est destiné à «justifier l'utilisation du financement lié aux dépenses relatives au tram sur l'ensemble des années du projet».

Dans sa réponse, le SPW MI constate le caractère imprécis des arrêtés antérieurs à 2019 et indique que c'est ce qui rend impossible la vérification de la justification des dépenses effectuées avant 2019. De plus, il considère que les arrêtés à partir de 2019 concernent le projet de tram attribué par PPP et non les tentatives antérieures avortées. Le contrôle sera donc limité aux années entre 2019 et le terme du projet. Le bilan a été présenté au comité de suivi du contrat de service public le 22 juin 2026, soit après la fin des travaux d'audit, et n'a donc pas été analysé par la Cour des comptes.

La Cour des comptes considère pour sa part que le caractère imprécis ne fait pas obstacle au contrôle des dépenses. En l'occurrence, elles ont été identifiées par l'OTW pour permettre le calcul a posteriori de leur montant. Il importe de les englober dans le bilan puisque certaines d'entre elles (comme celle découlant des marchés publics d'assistance technique et de consultance juridique, ainsi que les coûts des expropriations) se sont échelonnées sur les deux périodes (avant et après l'attribution du PPP).

3.3.3.2 Financement des dépenses du PPP

En 2019, le gouvernement wallon a décidé d'octroyer une subvention annuelle de 3,2 millions d'euros à l'OTW pour une période de 20 ans, soit jusqu'en 2038, pour la prise en charge des travaux hors configuration⁷⁸ payés trimestriellement pendant la phase de construction. En effet, Tram'Ardent doit réaliser des espaces urbains connexes au réseau sur une surface d'environ 240.000 m² en dehors de la zone de configuration : travaux de voiries, d'éclairage public, d'espaces verts et de mobilier urbain. Ces travaux sont partiellement couverts par des emprunts contractés par l'OTW en 2024 pour un montant total de 35,7 millions d'euros avec un taux moyen d'intérêt de 3,51 %. La charge d'intérêt arrêtée fin 2025 s'élève à 1,8 million d'euros et l'OTW l'évalue à 10,1 millions d'euros de 2024 à 2038⁷⁹. Ces emprunts sont remboursables annuellement à échéance constante de 3.271.526 euros jusqu'au 1^{er} juillet 2038. La subvention de 3,2 millions a été ajustée à ce montant à partir de 2025.

Les indemnités et avances sur redevances octroyées à Tram'Ardent par l'avenant ont été financées par deux subventions octroyées en 2023 et 2024 pour un montant total de 109 millions d'euros. Les trois premières redevances sont comprises dans les dépenses admissibles de l'arrêté octroyant la subvention pour 2025.

Le montant restant à financer est estimé par l'OTW à un total de 977 millions d'euros HTVA jusqu'en 2052, en tenant compte d'un taux d'inflation annuel de 1,80 %.

⁷⁸ Voir le point 4.1.2 du rapport.

⁷⁹ Note au comité de suivi du contrat de service public du 23 novembre 2025 : Point 1.5 – Suivi 3.4 (juin 2025) : Mise en service du tram (article 57) : rapport d'impact financier du retard du lancement du tram (document de l'OTW).

Tableau 4 – Estimation du montant des redevances du contrat de PPP du 1^{er} janvier 2026 au 30 avril 2052 (HTVA)

	Investissement	Entretien	Montant pour les kilomètres parcourus	Total
2026	23.311.091,09	8.868.564,34	2.064.042,84	34.243.698,27
...	...	...	...	...
2030	23.311.091,09	9.524.549,28	2.216.714,79	35.052.355,16
...	...	...	...	...
2035	23.311.091,09	10.413.178,74	2.423.531,73	36.147.801,56
...	...	...	...	...
2040	23.311.091,09	11.384.716,31	2.649.644,44	37.345.451,84
...	...	...	...	...
2045	23.311.091,09	12.446.897,21	2.896.853,21	38.654.841,51
...	...	...	...	...
2050	23.311.091,09	13.608.178,37	3.167.126,27	40.086.395,73
...	...	...	...	...
2052 ⁸⁰	6.642.064,31	4.700.827,28	1.094.056,32	12.436.947,91
Total	612.730.432,65	295.474.021,70	68.767.730,13	976.972.184,48

Source: OTW

3.3.3.3 Financement des extensions

Le projet des extensions du tram faisait partie des projets du plan national de relance et de résilience (PNRR), à hauteur de 105 millions d'euros. La Cour des comptes constate qu'il ressort d'une note au gouvernement du 8 décembre 2022 que l'OTW, en concertation avec le cabinet de tutelle et l'AOT, a démarré la mise en œuvre du projet afin de respecter au mieux les délais de réalisation imposés par le PNRR alors que le financement complet des extensions n'était pas encore décidé par le gouvernement wallon. Dans sa réponse, le SPW MI souligne que l'AOT n'a pas été concertée lors du démarrage de la mise en œuvre du projet mais uniquement informée.

Après le retrait du projet des extensions du PNRR, son financement a été couvert par la subvention pour les investissements d'exploitation de l'OTW et la subvention d'infrastructure⁸¹, sans financement spécifique, à l'exception d'une subvention octroyée en 2024 pour un montant de 14.983.000 euros via des réallocations de crédit.

⁸⁰ Deux redevances sont prévues en 2052, une pour le premier trimestre, la deuxième pour la période du 1^{er} au 30 avril, date finale du contrat.

⁸¹ Gouvernement wallon, 8 février 2024, point A51, « Extensions du tram de Liège ».

La Cour des comptes constate qu'une décision formelle immédiate n'a pas été prise par le gouvernement pour couvrir le financement des extensions lors du retrait du PNRR. La Cour relève que l'AOT et l'OTW avaient, dans le cadre du suivi du contrat de service public, soulevé plusieurs questions en 2022, 2023 et 2024. Ils s'interrogeaient sur les surcoûts (en investissements et en exploitation) du « tram long » et sur la capacité de la Région à financer ce projet sans déforcer le développement de l'offre dans le reste de la Wallonie. Ils relevaient également l'urgence de la confirmation gouvernementale de l'ampleur des financements complémentaires (en particulier pour les extensions du tram de Liège), l'existence d'un montant de 252,5 millions de suppléments non financés pour les extensions et le fait que l'engagement budgétaire ne couvrait pas les montants estimés⁸².

En août 2024, le ministre a demandé à l'AOT de comparer les avantages et inconvénients de cinq scénarios définis par son cabinet, sous l'angle de la mobilité. Le gouvernement s'est appuyé sur cette analyse et sur l'analyse coûts/risques de l'OTW du 23 août 2024 pour mettre fin au projet d'extensions et a pris en charge les débours et indemnités dus par l'OTW.

La Cour des comptes relève que l'arrêté spécifique de 2024 a prévu que l'OTW établisse au plus tard en mai 2028 un bilan général des dépenses pour l'ensemble des coûts du projet des extensions. Compte tenu de l'arrêt de ce projet, la Cour considère qu'un bilan provisoire devait être réalisé en même temps que celui prévu pour la ligne courte, même si le coût de l'indemnisation de l'adjudicataire des deux marchés relatifs aux extensions n'est pas encore connu. En effet, d'une part, les parties pourraient s'entendre tardivement sur le montant de l'indemnisation et, d'autre part, certaines dépenses pour les extensions (non couvertes par le financement européen) étaient admissibles, à partir de 2023, aux subventions octroyées en matière de gestion de projet pour la ligne courte. La réalisation des deux bilans permettrait de minimiser le risque de double subventionnement. De plus, la Cour considère que le bilan provisoire ne doit pas se limiter au montant alloué par l'arrêté spécifique, mais bien comprendre toutes les dépenses réalisées pour le projet.

3.3.4 Engagement de la Région, garantie régionale et rapports au Parlement

Dans le cadre du PPP, la Région wallonne est reprise en tant que caution au contrat DBFM et s'est donc engagée juridiquement dès sa signature sur la durée du contrat⁸³. Elle a octroyé sa garantie à l'OTW⁸⁴ dans le cadre du projet du tram de Liège pour le paiement de toutes les sommes dues par l'OTW en exécution du contrat DBFM. Le contrat a précisé⁸⁵ les conditions d'appel à la garantie.

La Cour des comptes relève que seule la partie de la dette garantie par la Région wallonne, couvrant l'emprunt contracté par l'OTW pour les travaux hors configuration, est comptabilisée à hauteur de 33,7 millions d'euros dans son compte général 2024. La garantie hors emprunt accordée à l'OTW pour les travaux hors configuration n'y est pas mentionnée.

⁸² AOT et OTW dans les procès-verbaux de réunion du comité de suivi du contrat de service public de l'OTW du 28 novembre 2022, 26 juin 2023, 27 novembre 2023 et du 24 juin 2024.

⁸³ Le contrat devait initialement se terminer le 21 janvier 2050. La date finale a cependant été postposée par l'avenant 1 au 30 avril 2052.

⁸⁴ Arrêté du gouvernement wallon du 13 mars 2014 relatif à l'octroi de la garantie de la Région à la SRWT dans le cadre du projet DBFM relatif à la première ligne du Tram de Liège.

⁸⁵ Point 23.4, page 69 du contrat.

De plus, la Cour des comptes souligne l'absence de comptabilisation dans le compte général 2024 de la Région wallonne d'un engagement hors bilan pour les paiements futurs des redevances à Tram'Ardent jusqu'en 2052. Celles-ci sont estimées par l'OTW à 977 millions d'euros HTVA⁸⁶, desquelles il convient de déduire le montant de l'avance de 35,4 millions d'euros HTVA⁸⁷.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate qu'aucune disposition légale n'impose l'établissement de rapports à destination du Parlement sur les PPP en Région wallonne. Si le décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne reprend des articles relatifs aux garanties octroyées (dont celle pour le projet du tram de Liège), ni l'exposé général ni les exposés particuliers ne chiffrant les coûts actuels et futurs du projet liés aux engagements juridiques de la Région wallonne sur toute la durée du PPP. Si, à l'avenir, le nombre de PPP devait augmenter en Région wallonne, la Cour suggère d'envisager des rapports réguliers au Parlement, au vu de l'importance des engagements financiers sur le long terme.

3.4 Conclusion partielle

La Cour des comptes constate que le contexte budgétaire a conduit le gouvernement wallon à opter pour un PPP sans une analyse coûts-bénéfices préalable. Celle-ci a été réalisée a posteriori par le consultant également chargé de la rédaction du cahier des charges d'un PPP et donc potentiellement en situation de conflit d'intérêts. L'analyse réalisée était, en outre, incomplète et n'a pas été actualisée au fil du projet.

Par ailleurs, la déconsolidation du projet n'a pas été d'emblée accordée par Eurostat, ce qui a entraîné des retards et la nécessité de relancer un deuxième PPP. Celui-ci a reçu l'aval d'Eurostat pour la déconsolidation des investissements à l'exception des travaux hors configuration.

L'OTW a reçu des subventions spécifiques pour un montant de 290,5 millions d'euros entre 2011 et 2025. La Cour des comptes note que les dépenses admissibles aux subventions ne sont pas suffisamment définies et a recommandé à l'OTW et à l'AOT que le bilan général des dépenses qui était prévu en mai 2026 porte sur l'ensemble des coûts de toutes les années du projet, y compris pour les dépenses liées aux extensions, afin de limiter le risque de double subventionnement. Un bilan a été présenté au comité de suivi du contrat de service public le 22 juin 2026 après la fin des travaux d'audit. La Cour relève que le financement des extensions a souffert d'importantes lacunes, dont l'absence de décision prise par le gouvernement wallon pour couvrir la perte de financement lors du retrait du PNRR.

⁸⁶ Ce montant correspond à la somme des redevances du 1^{er} janvier 2026 au 30 avril 2052 en tenant compte d'un taux d'inflation de 1,8 %. Voir le [point 5.4](#) du rapport.

⁸⁷ Voir le [point 4.3.3](#) du rapport.

Chapitre 4

Mise en œuvre du PPP de la ligne courte et extensions

4.1 Éléments clés du contrat de PPP – ligne courte

Le contrat DBFM conclu avec la société de projet Tram'Ardent le 22 janvier 2019 comprend les travaux de configuration et la fourniture des trams, les travaux hors configuration et le déplacement de câbles et conduites de concessionnaires et d'impétrants.

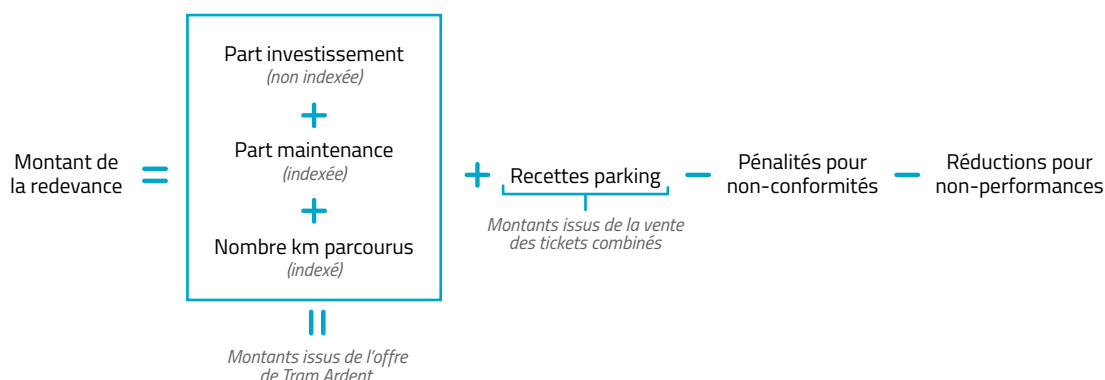
4.1.1 Travaux de configuration et fourniture des trams

L'essentiel du contrat de PPP porte sur :

- la réalisation d'un réseau ferré électrifié (y compris les stations) ;
- la fourniture des trams et des sous-systèmes⁸⁸ ;
- la construction d'un centre de maintenance et de remisage (CDMR) ;
- les équipements complémentaires (carrefours traversés par la ligne de tram, parkings, locaux d'exploitation...).

Ceux-ci sont construits, financés et entretenus par Tram'Ardent jusqu'à la fin du contrat initialement prévue en 2050 et font l'objet de paiement de redevances trimestrielles à celui-ci par l'OTW à partir de la mise en service effective du tram et de la délivrance d'un certificat de disponibilité (CD). L'exploitation de la ligne est assurée par l'OTW.

Graphique 3 – Paramètres pour le calcul de la redevance trimestrielle (hors indexation)



Source : Cour des comptes

⁸⁸ C'est-à-dire les équipements qui permettent de piloter la ligne de tram.

La redevance comprend quatre paramètres qui s'additionnent :

- La redevance d'investissement inclut le matériel roulant et l'infrastructure des travaux de configuration⁸⁹. Son montant est celui de l'offre de Tram'Ardent connu dès la conclusion du contrat et non soumis à la révision des prix.
- La redevance de maintenance comprend la maintenance courante et le gros entretien pour le matériel roulant et pour l'infrastructure. Son montant est aussi fixé par le contrat mais soumis à la révision des prix.
- La redevance pour kilomètres parcourus est calculée en multipliant chaque kilomètre parcouru entre les sorties et les entrées des trams au CDMR par le montant unitaire de l'offre du prestataire.
- Les recettes liées à la partie « parking » portent sur les tickets combinés « parking – titre de transport » vendus pour les parkings relais.

Deux autres paramètres viennent en déduction de ces paramètres :

- Des réductions sont appliquées si certains critères de performance imposés par le contrat ne sont pas atteints. Elles sont calculées sur la base de nombreux indices qui leur sont propres.
- Des pénalités sont appliquées si Tram'Ardent ne respecte pas les délais pour remédier aux non-conformités constatées dans les procès-verbaux de réception provisoire des travaux hors configuration et dans le certificat de disponibilité et si certains manquements sont constatés en matière de gestion de projet⁹⁰ ou à l'égard du règlement de chantier. Elles s'élèvent à 1.000 euros par jour. Celles infligées avant la date de disponibilité sont imputées sur la première redevance et ne sont pas indexées ; celles infligées ensuite, imputées lors du calcul de chaque redevance trimestrielle, sont indexées.

4.1.2 Travaux hors configuration

Les travaux hors configuration font l'objet de paiements trimestriels pendant la phase de construction, selon leur état d'avancement, et sont réceptionnés par l'OTW en concertation avec la ville de Liège ou le SPW Mobilité et Infrastructures (direction des routes de Liège) en fonction de l'entité propriétaire des voiries. Vu que ces pouvoirs publics en assureront la gestion et l'entretien à partir de leurs réceptions provisoires⁹¹, des conventions ont été conclues avec ceux-ci qui précisent les exigences techniques et les rôles de chacun dans la délivrance des réceptions provisoires de ces travaux. L'OTW doit inviter les gestionnaires de voiries à formuler leurs remarques sur les travaux au moment des demandes de réception par Tram'Ardent et un comité de concertation composé de représentants de l'OTW et des gestionnaires de voirie les examine ensuite. L'OTW s'engage à ne pas délivrer de réceptions provisoires tant que Tram'Ardent ne solutionne pas les remarques bloquantes.

Les paiements trimestriels sont fixés dans le contrat et s'élèvent, au total, à 47.820.333 euros HTVA⁹² et les aménagements portent à 61 % sur des voiries de la ville de Liège et à 39 % sur des voiries de la Région wallonne.

⁸⁹ Coûts exposés par Tram'Ardent pour la conception, la construction et le financement des travaux.

⁹⁰ Enregistrement et traitement des notifications dans le SE, non-respect de la clause sociale, négligence administrative, occupation illégale de travailleurs, etc.

⁹¹ Sous réserve des obligations de garantie du prestataire privé de 5 ans et de garantie décennale.

⁹² La TVA est due par l'OTW pour les aménagements « non bus » et déductible pour les aménagements « bus ».

4.1.3 Travaux de déplacements de câbles et de conduites de concessionnaires et d'impétrants

Le contrat prévoit que Tram'Ardent est responsable de deux types de déplacement de conduites et canalisations de gaz, d'eau, d'électricité, de télécommunications et d'égouts :

- d'une part, les déplacements des conduites nécessaires à l'exécution des travaux de configuration⁹³ et hors configuration, dont le paiement est compris dans les redevances trimestrielles dues pour les travaux de configuration ;
- d'autre part, des déplacements dits « de bonne gestion »⁹⁴ demandés par les gestionnaires des impétrants et faisant l'objet d'un paiement unique à la délivrance du CD, à charge de ces gestionnaires⁹⁵ pour un montant de 1.561.457,2 euros HTVA.

Le tableau suivant synthétise les éléments clés du contrat initial⁹⁶ de PPP relatif au tram signé le 22 janvier 2019.

Tableau 5 – Éléments clés du contrat de PPP du tram de Liège (hors avenant)

Éléments clés	Travaux de configuration et trams	Travaux hors configuration
Date de disponibilité	21 octobre 2022	Sans objet
Date finale	21 janvier 2050	À la réception provisoire, sous réserve de la garantie de 5 ans
Montant des investissements ⁹⁷	379.686.379,3 euros HTVA	47.820.333 euros HTVA
Modalités paiement	Redevance trimestrielle de 7.635.844,3 euros ⁹⁸ HTVA et paiement unique pour le déplacement des impétrants de bonne gestion ⁹⁹	États d'avancement trimestriels pendant les travaux
Marche à blanc	Phase de test des trams et travaux de configuration	
Modifications	Prise en charge financière par la partie demandeuse et réserve de 3 millions d'euros pour les modifications mineures ¹⁰⁰ demandées par l'OTW à Tram'Ardent.	

⁹³ Certains déplacements ont été réalisés antérieurement à la conclusion du PPP par le biais d'un marché public pour un montant de 21,6 millions d'euros.

⁹⁴ Il s'agit de déplacements non strictement nécessaires aux travaux de la ligne de tram mais qui sont exécutés concomitamment à ceux-ci dans une perspective de rationalisation des coûts et de diminution des chantiers.

⁹⁵ AIDE, Cile, Nethys et Proximus.

⁹⁶ Sans les modifications apportées par l'avenant cf. [point 4.3](#).

⁹⁷ Hors maintenance.

⁹⁸ Dont une partie fixe (5.827.772,8 euros = la part relative aux investissements) et une partie soumise à la révision des prix (1.807.649,13 euros = la part relative à la maintenance). Ce montant a été calculé sur base de 275.000 km parcourus au cours d'un trimestre.

⁹⁹ Les déplacements nécessaires aux travaux de configuration sont compris dans les redevances.

¹⁰⁰ Si le coût d'une modification atteint 500.000 euros, elle fait l'objet d'un paiement unique.

Éléments clés	Travaux de configuration et trams	Travaux hors configuration
Circonstances exceptionnelles	Deux catégories : les cas de force majeure ¹⁰¹ et les risques du donneur d'ordre ¹⁰²	
Risques transférés au partenaire privé	Risques de construction et de disponibilité	Aucun

Source : Cour des comptes sur la base des éléments du contrat

4.2 Modifications apportées au contrat, hors avenant

Le contrat prévoit une procédure pour les demandes de modifications du donneur d'ordre (DMDO) et du prestataire (DMP) et les modalités de leur indemnisation : celles inférieures à 500.000 euros HTVA sont déduites de la réserve¹⁰³ et celles supérieures sont payées directement à Tram'Ardent. Certaines modifications impliquent une adaptation de la part « maintenance » de la redevance trimestrielle si elles en modifient l'étendue ou le niveau des obligations.

La Cour des comptes constate que l'exécution du contrat a donné lieu à 84 DMDO (dont quatorze à l'initiative de l'opérateur des réseaux de distribution RESA et dix de la ville de Liège) et 67 DMP. Certaines ont cependant été abandonnées en raison de difficultés techniques ou de leur coût. La Cour relève qu'à la clôture de ses travaux d'audit, l'OTW n'avait pas calculé l'impact financier total des modifications de la phase de construction car les temps de réponse des différents acteurs ont, en effet, été sensiblement plus longs que ceux imposés par le contrat. Le certificat de disponibilité¹⁰⁴ a reporté la clôture des DMDO et DMP au 28 juin 2025, limite qui n'a pas non plus été respectée. Au 31 décembre 2025, le coût total provisoire des modifications s'élevait à 12,8 millions d'euros HTVA, soit 3,37 % du coût des travaux de configuration et de fourniture des trams.

Tableau 6 – Coût provisoire des DMDO au 31/12/2025 (en euros, HTVA)

	Montant liquidé	Commentaires
Utilisation de la réserve pour modifications mineures	1.879.557,93 ¹⁰⁵	
Paiement direct DMDO sollicitées par la ville de Liège	1.079.081,00	Montant non remboursé par la ville
Paiement direct DMDO sollicitées par RESA	3.289.544,52	Montant remboursé par RESA
Paiement direct DMDO pour extensions	6.570.986,70	
Total	12.819.170,15	

Source : OTW

¹⁰¹ Douze hypothèses prévues au contrat dont les catastrophes naturelles, la guerre, l'interruption de l'approvisionnement en gaz, eau, électricité pendant au moins 24 heures...

¹⁰² Seize hypothèses prévues au contrat dont la modification législative, des découvertes archéologiques, l'absence de collaboration dans un délai raisonnable des gestionnaires d'impétrants...

¹⁰³ Le montant de 3 millions d'euros de la réserve est inclus dans le paiement des redevances. Le solde non utilisé à la date de disponibilité doit être placé par Tram'Ardent sur un compte bancaire dont les intérêts bénéficient à l'OTW ; il sera utilisé pour de nouvelles modifications mineures et le solde sera versé à l'OTW à la fin du contrat.

¹⁰⁴ Cf. infra point 4.5.

¹⁰⁵ Ce montant comprend les DMDO et DMP.

Quelques modifications mineures impliquent, par ailleurs, une augmentation de la redevance de maintenance approuvée par l'OTW pour un montant total de 1.895,6 euros/mois. Cependant, la Cour des comptes constate que les deux premières redevances trimestrielles n'ont pas été adaptées car Tram'Ardent n'a pas été en mesure de ventiler le montant dans les quatre types de redevances de maintenance¹⁰⁶. La réduction de la redevance de maintenance devra être ajustée ultérieurement.

Les modifications non clôturées pour lesquelles la Cour des comptes n'a pas reçu d'estimations concernent :

- les travaux dont les quantités présumées approuvées nécessitent un mesurage final des quantités réellement exécutées. La Cour recommande d'effectuer sans délai ces mesurages ;
- les DMDO liées aux extensions de la ligne de tram.

Dans sa réponse, l'OTW précise que les travaux dont les quantités réellement exécutées doivent encore être mesurées concernent des modifications à charge de la ville de Liège, responsable de leur validation.

À partir de septembre 2021, l'OTW a en effet demandé à Tram'Ardent de lui remettre une offre pour plusieurs modifications importantes liées aux extensions de la ligne : études de projet et d'exécution des sous-systèmes et réalisation des sous-systèmes, extension du CDMR, matériel roulant supplémentaire et maintenance des infrastructures et équipements des extensions. La procédure de DMDO a été mise en place et des études et travaux ont démarré. Lorsque l'arrêt des extensions a été décidé par le gouvernement wallon en 2024, l'OTW a décidé de poursuivre les travaux relatifs à l'adaptation du CDMR, pratiquement terminés, et de renoncer aux études de projet, en partie réalisées.

Tableau 7 – Récapitulatif des DMDO relatives aux extensions (en euros, HTVA)

Objet de la DMDO	Date de la DMDO	Montant	Date du conseil d'administration	Montant liquidé
Réalisation des études de projet des sous-systèmes	24/09/2021	1.566.100,00	12/01/2022	1.568.100,00
Extension des voies au CDMR	09/11/2021	5.152.984,80	20/04/2022	5.002.886,70
Matériel roulant complémentaire	22/06/2022	57.959.754,00	10/04/2024	0
Réalisation des sous-systèmes	28/06/2023	54.687.807,53	10/04/2024	0
Maintenance des extensions	23/02/2024	185.022.181,00	10/07/2024	0

Source : OTW

En l'état, les modifications du projet d'extensions les plus importantes (qui portent sur la réalisation des sous-systèmes, sur l'achat des trams et sur la maintenance des infrastructures) nécessitaient de modifier le contrat de PPP. En effet, le projet impliquait des interfaces entre les infrastructures

¹⁰⁶ Maintenance courante de l'infrastructure, maintenance courante du matériel roulant, maintenance pour gros entretien de l'infrastructure et maintenance pour gros entretien du matériel roulant.

de la ligne courte et de la ligne longue, d'une part, et la maintenance d'infrastructures réalisées par d'autres opérateurs économiques, d'autre part. Ces éléments ont amené Tram'Ardent à conditionner ses offres à la conclusion d'un avenant au contrat de PPP afin, notamment, de modifier la répartition des risques et des responsabilités des parties.

Les offres finales remises se sont élevées à 54 millions d'euros pour les sous-systèmes, à 58 millions pour le matériel roulant et à 185 millions pour la maintenance. Elles ont été validées par le conseil d'administration de l'OTW sous réserve de leur approbation et de leur financement par le gouvernement wallon. Un projet d'avenant a été soumis à son approbation et devait être signé pour le 31 juillet 2024 au plus tard. Le gouvernement ne l'a pas approuvé et a décidé, le 28 août 2024, de mettre fin aux extensions. Les commandes relatives aux modifications pour les extensions n'ont, dès lors, pas été passées. Le contrat prévoit néanmoins que les frais de traitement d'une modification sont remboursés au prestataire privé même si la modification n'a pas lieu, à condition que ces frais aient été communiqués à l'avance à l'OTW et que ce dernier les ait approuvés. En l'espèce, il n'y a pas de document attestant de la communication et de l'approbation préalables des frais engagés par Tram'Ardent. À la date de clôture des travaux d'audit, ces montants n'avaient pas été arrêtés.

4.3 Avenant au contrat de PPP

Les deux types¹⁰⁷ de circonstances exceptionnelles prévues par le contrat peuvent donner lieu à une indemnisation et/ou une adaptation du délai d'exécution.

Fin 2021, Tram'Ardent a introduit une réclamation pour un préjudice qu'il estimait à 220 millions d'euros en raison de circonstances exceptionnelles¹⁰⁸. Les parties n'ayant pas pu s'entendre sur la qualification exacte des événements, leur impact et les responsabilités de chacun, elles ont conclu un protocole le 20 octobre 2022 afin d'entamer une médiation au sens du code judiciaire¹⁰⁹. La volonté des parties était de parvenir à un accord au plus tard pour le 30 décembre 2022¹¹⁰. Toutefois l'accord de transaction et l'avenant au contrat, dont les éléments clés sont repris dans le graphique 4 ci-après, ont été approuvés par les parties le 13 septembre 2023.

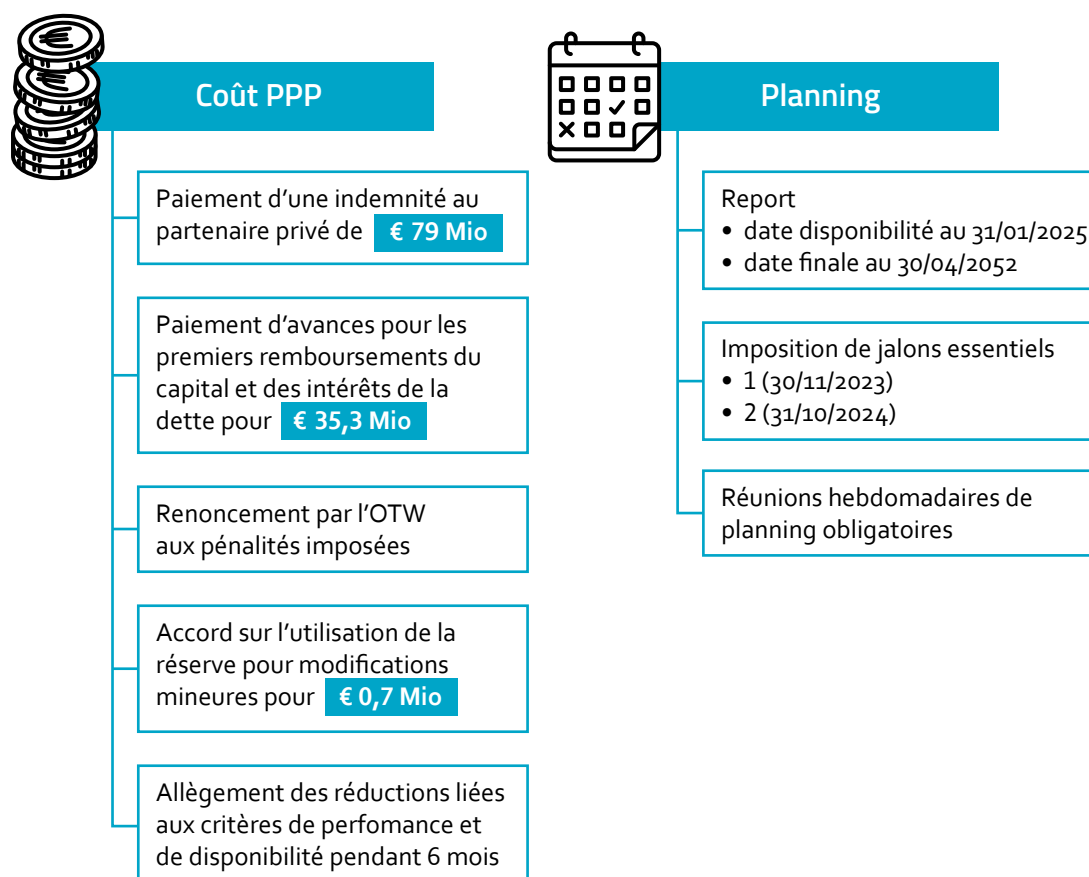
¹⁰⁷ Les cas de force majeure et les risques du donneur d'ordre selon les hypothèses admissibles listées à l'annexe 1 du contrat DBFM.

¹⁰⁸ Celles-ci sont listées au point 3.2.4.

¹⁰⁹ Code judiciaire du 10 octobre 1967, article 1728.

¹¹⁰ Article 10 du protocole de médiation Tram de Liège du 20 octobre 2022.

Graphique 4 – Synthèse de l'avenant



Source : Cour des comptes sur la base de l'avenant au contrat

4.3.1 Modifications du planning

Le contrat prévoyait que le certificat de disponibilité soit délivré dans un délai de 45 mois après la signature du contrat, soit pour le 22 octobre 2022¹¹¹. Il n'imposait pas de délai intermédiaire pour la réalisation des travaux (de configuration et hors configuration) et pour la marche à blanc. Il était conclu pour une durée de 31 ans, avec une échéance finale au 21 janvier 2050. La date finale du contrat n'était pas liée à la date de délivrance du certificat de disponibilité. Tout retard dans sa délivrance aurait donc été à la charge de Tram'Ardent puisque le nombre de périodes de paiement et, donc, de redevances aurait alors été diminué.

L'avenant a reporté de 27 mois ces échéances : le certificat de disponibilité doit être délivré pour le 31 janvier 2025 et le contrat se termine au 30 avril 2052. La durée de la phase d'exploitation et le nombre de périodes de paiement restent donc les mêmes que prévus initialement mais le montant décaissé en définitive sera plus élevé car partiellement soumis à la révision des prix. Par ailleurs, l'avenant a imposé à Tram'Ardent de participer à des réunions hebdomadaires de suivi des planings et de respecter deux jalons : le jalon 1 porte sur des travaux pour le 30 novembre 2023 et le jalon 2 sur des activités liées aux essais pour le 31 octobre 2024. Le jalon est atteint lorsque toutes les activités du planning associées sont réalisées.

¹¹¹ Ce délai est issu de l'offre de Tram'Ardent.

La Cour des comptes constate qu'aucun procès-verbal de réunions de suivi des plannings ne lui a été transmis et que le jalon 1 a été atteint avec 10 mois de retard. De plus, l'échéance du 31 janvier 2025 pour le certificat de disponibilité n'a pas été respectée : il a été délivré le 28 avril 2025.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que Tram'Ardent n'a depuis le départ pas respecté ses obligations contractuelles en matière de planning. En effet, l'OTW devait pouvoir consulter le planning opérationnel du projet en permanence en ligne et Tram'Ardent devait fournir des planifications annuelles, trimestrielles et mensuelles. Dans les faits, l'OTW n'a pas eu accès à un planning actualisé en ligne, ni reçu ces planifications. Il a en conséquence infligé les pénalités prévues au contrat à Tram'Ardent, mais celles-ci ont finalement été annulées par l'avenant pour la période antérieure à sa signature. La Cour des comptes relève que les pénalités relatives aux obligations en matière de planning n'ont pas été infligées non plus pour la période postérieure et jusqu'à la mise en service du tram.

4.3.2 Paiement d'une indemnité

Les parties se sont accordées sur un préjudice financier de 79 millions d'euros, payé par l'OTW à Tram'Ardent, pour les conséquences des circonstances invoquées par celui-ci, et sur les modalités de paiement suivantes :

- 25 millions d'euros à la conclusion de l'avenant ;
- 35 millions d'euros lorsque l'ensemble des activités relatives au jalon 1 ont été réalisées ;
- 19 millions d'euros lorsque l'ensemble des activités relatives au jalon 2 ont été mises en œuvre.

Les paiements relatifs aux jalons comprennent une partie fixe et une partie variable¹¹², calculée en fonction des dates d'achèvement et de l'étendue des retards éventuels suivant une pondération et une dégressivité fixée par l'avenant.

La Cour des comptes constate que le jalon 1 a été atteint avec dix mois de retard et que l'OTW a réduit la partie variable prévue de 20 millions d'euros à 14 millions d'euros. La Cour relève que les modalités de calcul prévues par l'avenant ont cependant été assouplies et que la réduction de l'indemnité n'a pas été suffisante : d'une part, le nombre de jours de retard a été diminué¹¹³ et, d'autre part, la dégressivité n'a été appliquée que sur certaines activités¹¹⁴. L'application stricte de l'avenant aurait dû conduire à liquider un montant de 9,9 millions d'euros.

Dans sa réponse, l'OTW précise qu'il a fait une application de bonne foi, raisonnable et proportionnelle des modalités convenues, respectant ainsi l'esprit et l'objectif poursuivis à travers l'avenant. Il ajoute que, sur les 82 activités qui composaient le jalon 1, 45 % ont été finalisées avant le 21 décembre 2023, 5 % au 8 janvier 2024, 33 % au 2^e trimestre 2024, car il s'agissait d'opérations d'asphaltage qui ne pouvaient pas se faire en hiver.

¹¹² Jalon 1 : partie fixe de 15 millions d'euros et partie variable de 20 millions d'euros ; jalon 2 : partie fixe de 6,5 millions d'euros et partie variable de 12,5 millions d'euros.

¹¹³ L'OTW a décidé de faire courir le délai à partir du 4 décembre et non du 30 novembre 2023 et la période de congé de fin d'années de 2023 a été neutralisée.

¹¹⁴ La dégressivité n'a pas été appliquée pour le calcul de la partie variable, pour les activités avec « code orange » (les activités non achevées selon les dispositions de l'avenant) passées en code vert dans les six semaines après le 04/12/2023. Pour celles qui ne sont pas passées en « code vert » dans les six semaines, le montant retenu associé à ces activités a été limité à 80 %.

4.3.3 Paiement d'avances sur des redevances futures

Le paiement de la première redevance ayant été reporté, il s'est trouvé décalé par rapport aux premiers remboursements de l'emprunt contracté par Tram'Ardent. L'avenant a donc prévu que l'OTW lui verse une avance de 35.349.054,9 euros HTVA¹¹⁵ à déduire des dernières redevances trimestrielles. Cette possibilité était prévue au contrat initial, moyennant diverses conditions.

La Cour des comptes constate que ces avances, qui représentent environ un an de rémunération du prestataire, ont effectivement été liquidées. La Cour considère que des mesures doivent être prises par l'OTW pour garantir qu'elles seront effectivement récupérées en fin de contrat. L'OTW a annoncé élaborer un mémo sur cette question.

4.3.4 Suppression des pénalités

Le contrat de PPP prévoit l'application de points de pénalités, comme expliqué au [point 4.1.1](#). Pendant la construction, l'OTW a dressé des procès-verbaux de manquements en matière de planning opérationnel du projet, de travaux réalisés sans autorisation, d'éclairage non conforme et de déchets non évacués. En signant l'avenant, l'OTW a renoncé à l'application des pénalités pour tout événement survenu avant sa signature dans un principe de solde de tout compte. La Cour des comptes ne dispose pas des données relatives aux montants de ces pénalités, l'OTW ayant refusé de transmettre les documents associés à la médiation¹¹⁶.

La Cour des comptes constate, par ailleurs, que 340 points infligés postérieurement à l'avenant ont été annulés par l'OTW au motif que le prestataire avait, à la suite des constats de manquements, fait preuve de diligence. La Cour considère que ces pénalités postérieures à l'avenant devaient être infligées conformément aux clauses contractuelles compte tenu de l'absence de circonstances exceptionnelles.

Dans sa réponse, l'OTW précise que les pénalités sont un outil de gestion contractuelle pour inciter le partenaire privé à modifier ou adapter son comportement et que ces points ont eu l'effet escompté, ce qui justifie l'application qu'en a faite l'OTW. La Cour des comptes ne peut se rallier à cet argument, estimant que la non-application de pénalités contractuelles porte atteinte au principe d'égalité de traitement si elle n'est pas objectivement justifiée. Le contrat prévoit, par ailleurs, que le fait d'infliger des points de pénalité est sans préjudice de l'obligation du prestataire de remédier à ses manquements¹¹⁷.

4.3.5 Période de grâce

Enfin, l'avenant a élargi la période de grâce au cours de laquelle les réductions appliquées¹¹⁸ sur les redevances relatives aux critères de performance et aux conditions de disponibilité sont allégées : le contrat prévoyait la possibilité d'accorder un allègement des réductions pour deux critères de disponibilité, tandis que l'avenant le prévoit pour tous les critères de performance. En outre, les pourcentages d'allègement progressent moins vite dans l'avenant que dans le contrat. Pour les

¹¹⁵ Le montant correspond au remboursement du principal et des intérêts de l'emprunt contracté par Tram'Ardent pour la période du 30 septembre 2023 au 31 mars 2025.

¹¹⁶ Voir [point 1.2](#).

¹¹⁷ Article 3.3.3 de l'annexe 2.

¹¹⁸ Ces réductions sont limitées à 15 % pendant les 60 premiers jours après la date de disponibilité, à 50 % entre le 61^e et le 121^e jour et à 80 % entre le 122^e et le 183^e jour.

deux premières redevances trimestrielles, le montant provisoire de l'allègement est de 5,9 millions d'euros HTVA¹¹⁹.

4.4 Système d'enregistrement des notifications

Le contrat prévoit que Tram'Ardent mette en place, au plus tard au début de la marche à blanc, un système d'enregistrement (intégrant un outil de calcul détaillé des réductions appliquées aux redevances trimestrielles) et de traitement des notifications¹²⁰ pour les critères de performance imposés par le contrat. Le personnel de l'OTW encode les notifications par un système de main courante¹²¹ connecté au système d'enregistrement ou à l'occasion d'inspections. Le personnel de Tram'Ardent en enregistre dans le cadre de ses propres contrôles.

La Cour des comptes constate que ce système, livré en février 2025 pour le début de la marche à blanc, n'était pas pleinement opérationnel, surtout l'outil de calcul des réductions. Néanmoins, la Cour observe que les pénalités prévues au contrat en pareil cas¹²² n'ont pas été appliquées en date du 31 décembre 2025.

Depuis la délivrance du certificat de disponibilité en avril 2025, la Cour des comptes constate que l'outil s'est progressivement amélioré. De plus, la Cour relève que l'OTW a mis en place des mesures de contrôle¹²³ qui donnent une assurance raisonnable que les défauts, incidents et constats sont correctement identifiés et encodés dans le système. La Cour constate également que l'OTW valide dans les temps les traitements des notifications par Tram'Ardent.

4.5 Certificat de disponibilité

Le certificat de disponibilité (CD) est défini dans le contrat comme « *la communication écrite du donneur d'ordre au prestataire par laquelle le donneur d'ordre atteste que les travaux de configuration et les trams sont réalisés conformément aux exigences du contrat et que les travaux hors configuration ont tous, à l'exception de trois zones précises¹²⁴, été réceptionnés provisoirement* ».

Le CD a été délivré le 28 avril 2025, soit avec 87 jours de retard par rapport à la date fixée dans l'avenant. Ce retard est, à la clôture des travaux d'audit, à la charge de Tram'Ardent qui n'a pas reçu de redevance pour cette période de 87 jours. Un deuxième avenant au contrat, en cours de rédaction à la clôture des travaux d'audit, pourrait cependant modifier cette situation.

En outre, la Cour des comptes constate que l'OTW a fait le choix d'octroyer le CD alors que les travaux hors configuration n'étaient pas en état d'être réceptionnés. Une clause du contrat stipule que « *le donneur d'ordre n'est pas tenu de délivrer le CD tant que tous les travaux hors configuration n'ont pas été réceptionnés provisoirement* ». La Cour des comptes considère que cette clause devait

¹¹⁹ Cf. point 4.7.

¹²⁰ Plaintes, constats, dysfonctionnements.

¹²¹ Défauts signalés par les conducteurs et dispatcheurs du tram.

¹²² Pour des manquements lors de l'enregistrement et du traitement des notifications et pour le non-respect de la disponibilité du système d'enregistrement.

¹²³ Une équipe de dix personnes est mobilisée pour réaliser des contrôles à chaque entrée et sortie de tram du centre de remisage. Des dispatcheurs encodent les plaintes émanant des conducteurs. Enfin, des inspecteurs réalisent des contrôles identifiés dans un plan d'action.

¹²⁴ Cela concerne quelques travaux précisément identifiés qui ne pouvaient, pour des raisons techniques, qu'être réalisés après la mise en service du tram.

s'entendre comme une faculté de ne pas délivrer le CD tant que les travaux hors configuration n'étaient pas réceptionnés et non comme la possibilité de le délivrer en leur absence, compte tenu de la définition du CD et des modalités de paiement des travaux hors configuration¹²⁵. Dans sa réponse, l'OTW indique que les mécanismes d'acceptation des travaux de configuration et des travaux hors configuration sont distincts et qu'un refus de délivrer le certificat de disponibilité aurait été manifestement disproportionné au regard de l'impact limité des travaux hors configuration à achever. Il précise également que le contrat prévoit que si une disposition du contrat de base est contraire à une disposition reprise dans une annexe, c'est la disposition du contrat de base qui prévaut¹²⁶. La Cour des comptes considère pour sa part que la définition du certificat de disponibilité et les clauses relatives aux modalités de paiement reprises dans les annexes sont des éléments essentiels du contrat.

La Cour des comptes relève que le SPW MI n'a pas été invité à formuler ses remarques sur les travaux exécutés préalablement à la délivrance du CD, alors que cette obligation s'imposait à l'OTW en vertu de la convention de coopération conclue entre les deux entités¹²⁷.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que le contrat de PPP prévoit la possibilité de délivrer le CD malgré l'existence de non-conformités par rapport à des « conditions non essentielles¹²⁸ » moyennant l'imposition de délais de mise en conformité et de pénalité de 1.000 euros par jour de retard. La Cour observe que diverses non-conformités sont effectivement listées en annexe du CD, de même que quelques travaux et essais non terminés. La Cour ne peut cependant en apprécier le caractère essentiel ou non, s'agissant de listes de défauts techniques non explicités précisément. Néanmoins, la Cour relève que certaines semblent plus importantes que d'autres puisque le CD fait la différence entre des non-conformités de catégorie 1 donnant lieu à une pénalité journalière dès le lendemain de la délivrance du CD et des non-conformités de catégorie 2 assorties d'un délai de mise en conformité. À la clôture des travaux d'audit, les délais de mise en conformité sont échus mais l'OTW n'a pas pu fournir un relevé des non-conformités résolues et persistantes et n'a pas établi les décomptes trimestriels des points de pénalités prévus au CD¹²⁹.

De plus, la Cour des comptes constate que le CD déroge à une clause contractuelle en plafonnant les pénalités relatives aux non-conformités de catégorie 1 au montant de la rémunération brute de la période concernée¹³⁰, sans qu'aucune circonstance exceptionnelle ne soit invoquée pour justifier

¹²⁵ Le contrat prévoit en effet que les réductions pour moins-values liées aux THC sont déduites du dernier paiement échelonné de ces travaux ou, si le montant des moins-values dépasse le montant du dernier paiement échelonné, de la rémunération brute de la première période de paiement (article 5.13 et annexe 2 du contrat de PPP).

¹²⁶ La réponse de l'OTW est détaillée comme suit : « (...) quand bien même l'article 5.12 (i) du contrat imposerait à l'OTW l'obligation de conditionner la délivrance du certificat de disponibilité à la réception de certains travaux hors configuration (quod non), il conviendrait alors de relever une incohérence interne au dispositif contractuel. En effet, la définition de « certificat de disponibilité » prévoit que « les travaux hors configuration ont tous [...] été réceptionnés provisoirement ». Cette exigence entre en contradiction, d'une part avec le contrat de base, qui reconnaît à l'OTW une simple faculté (et non une obligation) de refuser la délivrance du certificat de disponibilité en l'absence de réception provisoire complète des travaux hors configuration et, d'autre part, avec la définition de « certificat de disponibilité » laquelle semble subordonner la délivrance de ce certificat à la réception provisoire de l'ensemble des travaux. Cette contradiction doit être tranchée conformément à la clause d'interprétation prévue à l'article 2, (b) (i) du contrat, aux termes de laquelle, en cas de conflit entre une stipulation du contrat de base et une annexe, la disposition du contrat de base prévaut. ».

¹²⁷ Convention de coopération publique-publique Tram de Liège OTW-SPW du 13 décembre 2013.

¹²⁸ Le contrat prévoit que ces non-conformités doivent être limitées en nombre et ne peuvent entraver l'utilisation et le fonctionnement ni réduire la durée de vie et la sécurité des travaux de configuration et des trams.

¹²⁹ Des décomptes auraient donc dû être établis les 10 juillet et 10 octobre 2025 et le 10 janvier 2026.

¹³⁰ Alors que le contrat prévoit le report du solde non imputé des réductions pour points de pénalité sur la rémunération brute du trimestre suivant.

cette modification du contrat. Dans sa réponse, l'OTW considère que le mécanisme contractuel lié aux points de pénalité ne s'applique pas, car aucun délai de remédiation n'est associé aux non-conformités de catégorie 1. La Cour ne partage pas ce point de vue car le CD mentionne expressément que le mécanisme s'applique en renvoyant à l'article 3.3.2 de l'annexe 2 du contrat qui le prévoit. L'OTW reconnaît que le CD instaure un régime spécifique et complémentaire sur ce point par rapport au contrat et précise que le plafond n'a en réalité aucun impact dans la pratique parce qu'il n'y a que onze non-conformités de catégorie 1. La Cour prend acte de ce nombre dont elle ne disposait pas dans la mesure où la distinction entre les non-conformités de catégories 1 et 2 n'est pas clairement faite dans les annexes du CD et que les décomptes trimestriels de pénalités n'ont pas été établis par l'OTW.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que certaines non-conformités concernent des travaux hors configuration alors que le CD mentionne explicitement qu'ils ne sont pas concernés par ce certificat et que certains délais pour y remédier sont antérieurs à la date de délivrance du CD.

Enfin, la Cour des comptes estime que les insuffisances du système d'enregistrement des notifications et de l'outil de calcul des réductions auraient dû être résolues avant l'octroi du CD et la mise en service du tram. Ces outils sont, en effet, essentiels dans un PPP où le risque de disponibilité¹³¹ est transféré au partenaire privé. Dans sa réponse, l'OTW précise que ces insuffisances n'ont pas eu d'impact opérationnel sur la ligne de tram ni empêché l'OTW d'appliquer les réductions adéquates.

4.6 Travaux hors configuration

Le contrat n'impose ni délai à Tram'Ardent pour obtenir les réceptions provisoires des travaux, ni pénalité financière en cas de retard. La pénalité est indirecte : la garantie de 5 ans, pendant laquelle Tram'Ardent est responsable de l'état des infrastructures ou équipements, ne commence à courir qu'à partir des réceptions provisoires.

Au 31 décembre 2025, la Cour des comptes constate que les travaux sont, sauf exceptions, achevés et que 98 %¹³² du montant contractuel a été liquidé. Toutefois, les principaux aménagements ne sont pas réceptionnés. Seules quelques réceptions provisoires ont été délivrées, après le CD, portant sur les aménagements paysagers, quelques ouvrages¹³³ et l'éclairage public sur une partie du tracé. À une exception près, ces réceptions ont été octroyées sous réserve de remédier à des non-conformités mineures. Dans de tels cas, le contrat prévoit la fixation d'un délai de mise en conformité par le donneur d'ordre ou s'il ne peut y être remédié dans un délai raisonnable ou sans nuisance excessive, l'application d'une réduction pour moins-value¹³⁴. La Cour constate que l'OTW n'a pas appliqué de telles réductions et a demandé à Tram'Ardent de proposer lui-même des délais de mise en conformité dans un rapport à fournir dans les quinze jours. L'OTW n'a pas pu fournir ces rapports, sauf exception. En l'absence de ces rapports, il n'a pu calculer les pénalités contractuelles de 500 euros HTVA par jour et par non-conformité.

¹³¹ Risque que le partenaire privé ne respecte pas les critères de performance définis dans le contrat.

¹³² La dernière facture au montant de 1.002.089,5 euros HTVA est encore à établir par Tram'Ardent.

¹³³ Le pont des Modeleurs, l'escalier du pont Marghin et la trémie Opéra.

¹³⁴ Voir la [note de bas de page 111](#).

L'absence de réception provisoire pour une part significative des travaux terminés s'explique par le défaut de remise par Tram'Ardent à l'OTW des documents requis¹³⁵ et par la persistance de nombreuses non-conformités relevées lors de contrôles successifs.

Le SPW MI¹³⁶ a procédé à des contrôles ponctuels de conformité par rapport au cahier des charges type Qualiroutes qui ont révélé de nombreuses non-conformités d'importance variée relayées lors des réunions de chantier ou, lorsqu'elles étaient persistantes ou majeures, par l'établissement de procès-verbaux de constat à destination de l'OTW. Dans sa réponse, le directeur général du SPW MI confirme qu'aucune des remarques principales ayant au minimum fait l'objet d'un procès-verbal de constat n'a été levée.

Le nombre élevé de non-conformités a entraîné la modification de la procédure de réception provisoire par l'ajout d'une visite de pré-réception par discipline¹³⁷ et par planche¹³⁸ avec un représentant de Tram'Ardent, de l'OTW et du SPW MI ou de la ville de Liège. Les réserves formulées lors de ces visites sont consignées sur une plate-forme commune. La Cour des comptes n'a pas pu évaluer le nombre et l'importance des non-conformités restantes en l'absence d'un état récapitulatif de la situation fourni par l'OTW.

Enfin, la Cour des comptes constate que les travaux hors configuration qui ne pouvaient être réalisés qu'après la mise en service du tram ne sont pas terminés le 31 décembre 2025 alors que le contrat imposait leur exécution dans un délai maximal de 6 mois après le CD.

4.7 Deux premières redevances

À la clôture des travaux d'audit, trois périodes de paiement sont terminées (du 28 avril au 30 juin 2025, du 1^{er} juillet au 30 septembre 2025 et du 1^{er} octobre au 31 décembre 2025) et Tram'Ardent a introduit les factures correspondantes. Les deux premières ont été analysées par la Cour des comptes¹³⁹.

La Cour des comptes constate que ces factures n'ont pas été approuvées par l'OTW compte tenu d'un désaccord sur le calcul des réductions pour non-atteinte des performances imposées par le contrat. En effet, le système d'enregistrement des notifications et l'outil de calcul des réductions n'étaient pas totalement opérationnels pour la première période¹⁴⁰ et de nombreuses difficultés liées à l'encodage du suivi des actions menées en réponse aux notifications subsistaient et compliquaient le correct calcul des réductions :

- Le calcul automatisé des réductions a généré des montants très élevés notamment en l'absence d'encodage par Tram'Ardent de la date de clôture de nombreuses notifications traitées et résolues. L'OTW lui a demandé d'apporter des preuves des dates de résolution. À la clôture des travaux d'audit, la Cour des comptes considère que le risque que certaines preuves ne puissent pas être apportées est élevé. Dans sa réponse, l'OTW signale qu'en cas de défaut de preuve de la date de traitement, la date de clôture de la notification doit être prise en compte.

¹³⁵ Notamment les dossiers « *as built* » comprenant l'ensemble des plans de détail y compris les modifications apportées en cours de construction et d'essais, les fiches techniques de chaque équipement, mobilier, raccordement, etc.

¹³⁶ Pour rappel, l'audit de la Cour des comptes ne porte pas sur les prestations de la ville de Liège.

¹³⁷ Aménagement de surface hors GLO (bordures, égouttage et revêtement), plantations et espaces verts hors GLO, éclairage, signalisation, mobilier urbain.

¹³⁸ La planche correspond à un découpage plus précis que le tronçon.

¹³⁹ La troisième facture était en cours d'analyse par l'OTW au moment de la clôture des travaux d'audit.

¹⁴⁰ Qui a par ailleurs été arrêtée, pour le calcul des réductions, au 18 juin 2025 et non au 30 juin 2025.

- Des désaccords entre les deux parties subsistent sur certaines notifications ou leur traitement, quant à la responsabilité de la prise en charge ou quant à l'atteinte d'un critère de performance. Ces notifications doivent être soumises à l'arbitrage d'un comité de concertation¹⁴¹.
- La période prise en compte pour le calcul des réductions a été limitée aux notifications introduites du 28 avril au 18 juin 2025 (et non au 30 juin) et aux notifications encodées du 1^{er} juillet au 20 août 2025 (au lieu du 30 septembre) parce que le prestataire n'avait pas pu contrôler toutes les notifications.

Par ailleurs, Tram'Ardent a contesté les formules contractuelles de révision des prix et invoqué des circonstances exceptionnelles¹⁴², qui les rendraient inadéquates.

L'OTW a arrêté les montants incontestablement dus des deux premières redevances et Tram'Ardent a enclenché la procédure de résolution des litiges prévue au contrat en sollicitant le comité de concertation. À la clôture des travaux d'audit, ce comité n'avait pas pris de décision.

La Cour des comptes constate que les réductions appliquées aux deux premières redevances s'élèvent à 2.951.216 euros. Elles tiennent compte de l'allègement de 5,9 millions d'euros qui découle de la période de grâce. Leur montant est susceptible d'être augmenté lorsque toutes les données seront disponibles. Les montants liquidés s'élèvent à 5.893.817 euros pour la première redevance et à 5.500.812,8 euros pour la deuxième, alors que le contrat prévoyait une redevance trimestrielle de 8.057.821,9 euros¹⁴³.

La Cour des comptes relève que les pénalités relatives aux non-conformités identifiées dans le CD n'ont pas été appliquées à la deuxième redevance, ni à la troisième, l'OTW n'ayant pas encore établi les décomptes y relatifs¹⁴⁴.

4.8 Travaux d'extension

4.8.1 Le marché de construction de l'extension vers Herstal

Lancé en août 2022 pour un montant estimé à 50,5 millions d'euros HTVA, le marché de l'extension vers Herstal a été attribué le 30 juin 2023 au groupement Mov'Urba¹⁴⁵ pour un montant de 53,6 millions d'euros HTVA. Les travaux ont démarré en octobre 2023 et ont été suspendus après 17 jours en raison de négociations avec Tram'Ardent sur des modifications du contrat et des risques budgétaires et juridiques examinés par le consultant Stibbe. La suspension a été levée et les travaux ont repris en janvier 2024.

Fin août 2024, le gouvernement wallon a mis fin au projet des extensions mais le marché n'a pas été résilié directement car l'OTW devait décider quels travaux devaient être menés à terme. L'option minimaliste a été choisie et Mov'Urba a été chargé à la mi-octobre 2024 de terminer les travaux de déplacement des impétrants entamés et d'assurer la sécurité en maintenant les barrières et la signalisation du chantier jusqu'au 31 janvier 2025. Un opérateur économique devait se charger de réaliser des travaux de finition provisoire d'équipements et reprendre l'installation des barrières

¹⁴¹ Composé de deux représentants du donneur d'ordre et de deux représentants du prestataire selon l'annexe 10 du contrat.

¹⁴² Covid-19, guerre en Ukraine, difficultés d'approvisionnement.

¹⁴³ Montant prévu en valeur 2018.

¹⁴⁴ Cf. point 4.5.

¹⁴⁵ Composé de Galère (SRL) et Stadsbader Contractors (BV).

et la signalisation mais, faute d'accord entre le SPW MI, la ville de Liège et la ville de Herstal sur la définition de ces travaux, l'OTW a décidé de délivrer la réception provisoire le 20 décembre 2024 et de reprendre à sa charge les barrières et la signalisation.

La Cour des comptes constate que le marché des extensions a été lancé, attribué et a démarré alors que de nombreux obstacles et risques budgétaires et juridiques avaient été identifiés ou étaient en cours d'analyse. Le marché a été suspendu à deux reprises¹⁴⁶ puis résilié le 20 décembre 2024 avec un coût de 7.062.942,2 euros HTVA pour des travaux devenus sans objet, sans compter la future indemnisation de Mov'Urba¹⁴⁷ pour la perte de son marché. L'OTW a attribué un marché de travaux le 8 octobre 2025 pour un montant de 6.959.425 euros HTVA à Nelles Frères SA afin de restaurer la voirie. Entre la fin du marché avec Mov'Urba et cette remise en état, l'OTW a commandé via un accord-cadre du SPW MI attribué à la SPRL Frères des réparations urgentes de la voirie. La Cour constate toutefois que l'OTW n'était pas un pouvoir adjudicateur bénéficiaire de cet accord-cadre.

4.8.2 Marché de construction de l'extension vers Jemeppe-sur-Meuse

Le marché de l'extension vers Jemeppe-sur-Meuse a été attribué, fin avril 2024, au même groupe-ment Mov'Urba que pour Herstal, pour un montant de 99,1 millions d'euros HTVA.

La Cour des comptes constate que ce montant est largement supérieur aux estimations de l'OTW de 68,4 millions d'euros au stade de l'avant-projet et 81,1 millions d'euros dans les études de projet. La Cour considère, à l'instar du consultant Stibbe, que la conception du marché est en partie¹⁴⁸ à l'origine de ces prix élevés avec des délais de réalisation serrés et des amendes de retard majorées. Or, le financement européen, qui justifiait ces conditions, avait déjà été abandonné car les délais étaient intenable. Dans sa réponse, l'OTW précise que, compte tenu de cette situation, l'OTW a revu le cahier spécial des charges dans la phase de négociation des offres en supprimant les lourdes pénalités de retard et qu'un gain de 11 millions d'euros a été obtenu dans la seconde *Best and final offer* (Bafo).

Les travaux n'ont finalement pas démarré, la résiliation du contrat ayant été notifiée à Mov'Urba début septembre 2024. À la clôture des travaux d'audit, des négociations étaient en cours concernant l'indemnisation de Mov'Urba.

4.9 Litiges et négociations en cours

À la clôture des travaux d'audit, plusieurs litiges et négociations sont toujours en cours.

Tram'Ardent a introduit une demande d'indemnisation pour des circonstances exceptionnelles qui seraient à l'origine du report de la date de disponibilité au 28 avril 2025, tandis que des discussions sont en cours pour le montant des frais exposés par Tram'Ardent pour les DMDO relatives aux extensions, les désaccords relatifs aux réductions appliquées aux deux premières redevances et les pénalités à appliquer pour le retard dans la résolution des non-conformités des travaux de

¹⁴⁶ 19 octobre 2023 et 29 août 2024.

¹⁴⁷ En cours de négociations à la clôture des travaux de l'audit.

¹⁴⁸ D'autres motifs sont mentionnés dans l'avis du consultant juridique : l'inflation et la volatilité des prix des matières premières, les craintes de rencontrer des difficultés semblables à celles rencontrées dans la ligne courte pour le déplacement des impétrants.

configuration et des trams. Le contenu et les montants en jeu dans le deuxième avenant au contrat, en cours de rédaction à la clôture des travaux d'audit, n'ont pas été communiqués par l'OTW.

Par ailleurs, Mov'Urba a introduit une réclamation le 27 novembre 2024 à la suite de la résiliation des deux marchés en vue d'obtenir une indemnisation de son préjudice, qu'il estime à 41 millions d'euros. Les parties n'étaient pas, à la clôture des travaux d'audit, parvenues à un accord sur un montant.

Enfin, des recours sont encore pendants à la clôture des travaux d'audit : un recours auprès du tribunal de première instance de Namur introduit par l'adjudicataire du marché de déplacement des impétrants attribué en 2013 et un recours en annulation auprès du Conseil d'État introduit par la ville de Herstal en raison de l'abandon du projet des extensions.

4.10 Conclusion partielle

La construction de la ligne courte du tram par le biais d'un PPP a connu divers aléas engendrant un retard de 2 ans et 6 mois dans la mise en service du tram et un surcoût, pour l'OTW, de 79,6 millions d'euros et le paiement d'avances sur redevances de 35,3 millions d'euros¹⁴⁹. Le surcoût s'explique essentiellement par des circonstances exceptionnelles invoquées par Tram'Ardent, qui ont notamment conduit à l'octroi d'une indemnité de 73 millions d'euros, et le solde par des modifications techniques sollicitées par l'OTW¹⁵⁰.

Les obligations contractuelles à charge de Tram'Ardent ont été partiellement assouplies lors de la signature de l'avenant mais également par la suite (annulation de pénalités en matière de gestion de projet), en particulier lors de la délivrance du certificat de disponibilité (absence de réception provisoire des travaux hors configuration, système d'enregistrement des notifications non totalement opérationnel, plafonnement et non-application de pénalités).

Dans sa réponse, l'OTW affirme que ces divers éléments ne constituent pas des assouplissements et qu'ils ne modifient pas le profil des risques du projet. Il indique aussi que l'avenant PPP a reçu l'aval de WFE et de l'ICN.

Le PPP présente de surcroît un risque majeur de soutenabilité financière pour le partenaire privé s'il ne remédie pas aux dysfonctionnements qui l'empêchent d'atteindre la performance imposée par le contrat et qui ont conduit à une réduction de 25 % de la deuxième redevance trimestrielle malgré l'allégement des réductions octroyé par l'avenant (période de grâce). Les prochaines redevances de paiement ne bénéficieront plus de cette période de grâce et devraient en outre être réduites des pénalités relatives aux non-conformités des travaux de configuration et des trams et des travaux hors configuration.

Quant aux travaux de construction des extensions de la ligne de tram vers Herstal et Jemeppe-sur-Meuse, ils ont été attribués et en partie réalisés alors que des risques budgétaires et juridiques importants avaient été identifiés. Les montants attribués de 57,9 et 99 millions d'euros HTVA, étaient particulièrement élevés en raison notamment de délais d'exécution très courts imposés par le financement européen.

¹⁴⁹ Qui devraient être déduits des dernières redevances à payer à Tram'Ardent en 2051/2052.

¹⁵⁰ Ne sont pas compris dans ce montant : les modifications imputées sur la réserve (1,9 million d'euros), les modifications sollicitées par la ville de Liège (1 million d'euros) et par Resa (3,3 millions d'euros).

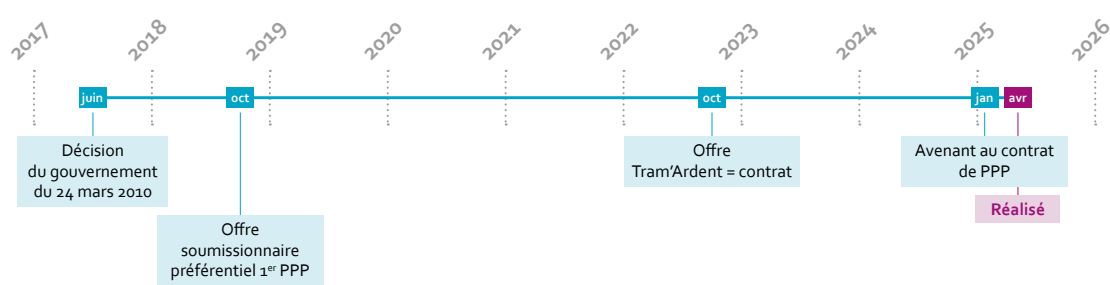
Chapitre 5

Suivi des délais et des coûts

5.1 Évolution des délais

5.1.1 Ligne longue réduite à la ligne courte

Graphique 5 – Reports successifs des dates de mise en service commerciale du tram de Liège



Source : documents du PPP

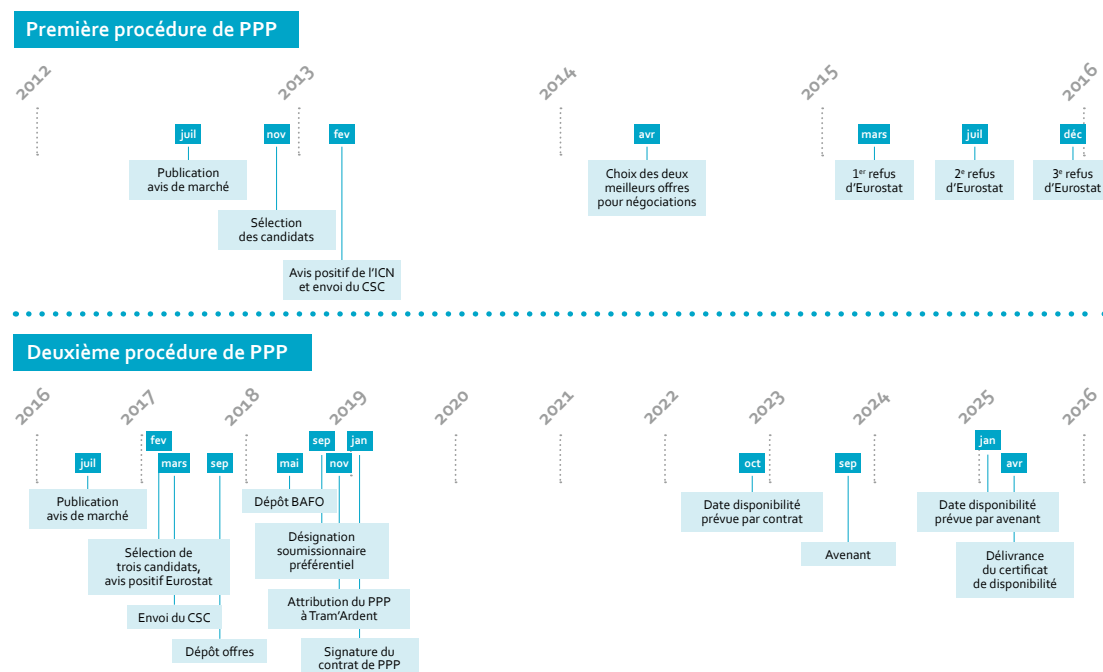
Lorsque la décision de réaliser un tram est prise fin 2008, l'objectif était sa mise en service commercial en juin 2017 sur le tronçon Jemeppe-sur-Meuse-Coronmeuse et en décembre 2018 sur la ligne Jemeppe-sur-Meuse-Herstal. Le site de Coronmeuse était alors proposé pour accueillir une exposition internationale. Ces délais n'ont pas été tenus, malgré la réduction de la longueur de la ligne, et la mise en service du tram a lieu en avril 2025.

Divers événements et aléas sont à l'origine de ce retard sur le projet initial. Deux ont eu un impact majeur sur les délais :

- l'abandon du premier projet de PPP, à la suite des refus d'Eurostat, a retardé le projet de 4 ans ;
- en cours de PPP, 21 circonstances exceptionnelles ayant conduit, par l'avenant au contrat, à un report de 2 ans et 3 mois de la date de disponibilité.

Le retard de Tram'Ardent dans la réalisation des études d'exécution et la mauvaise qualité de documents établis par ce dernier ont également ralenti la phase de construction.

Graphique 6 – Plusieurs des principaux événements différant le délai de mise en service commercial du tram



Source : documents du PPP

5.1.2 Extensions

Si les travaux ont débuté en octobre 2023 avec l'objectif d'être achevés pour le 30 juin 2026 comme imposé par le PNRR, le projet des extensions a été retiré du PNRR en octobre 2023 et abandonné sur décision du gouvernement en août 2024 entraînant la résiliation, par l'OTW des deux marchés en cours d'exécution. Le marché de remise en état des voiries vers Herstal devrait être terminé fin 2026.

Les marchés publics lancés en août 2022 prévoyaient en conséquence des délais d'exécution très courts, contribuant aux prix élevés et entraînant des modifications irrégulières du marché confié à LiègeTram comme expliqué au [point 5.4.1.2](#).

La Cour des comptes estime qu'une analyse préalable rigoureuse et approfondie du projet et de l'ensemble des étapes nécessaires à sa réalisation¹⁵¹ aurait dû conclure à l'impossibilité de respecter ces échéances. Dans sa réponse, l'OTW indique que cette analyse a été réalisée et a fait l'objet de plusieurs notes au ministre, sans préciser leurs dates. La Cour constate, uniquement en cours de projet, dans les notes¹⁵² au ministre, que l'OTW signale une absence de marge de manœuvre sur le planning.

¹⁵¹ Actualisation de l'avant-projet et de l'étude d'incidences, obtention des permis, lancement d'un marché public pour la réalisation du projet et des études d'exécution, mise en œuvre des expropriations, lancement de deux marchés de travaux (conception des documents de marchés, réception et analyse des offres), exécution des travaux, modifications du contrat de PPP pour les prestations et fournitures à réaliser par Tram'Ardent.

¹⁵² Note au ministre du Climat, des Infrastructures, de l'Énergie et de la Mobilité du 27 juin 2023 sur le financement des travaux d'infrastructures des projets des extensions du métro léger de Charleroi et du tram de Liège et du 13 novembre 2023 : Plan pour la reprise et la résilience de l'Union européenne : évolutions des extensions du tram de Liège.

5.2 Évolution des coûts estimés du programme « tram de Liège »

5.2.1 Lignes courte et longue

Depuis 2008, des estimations du coût du programme ont été régulièrement soumises au gouvernement wallon. La Cour des comptes constate toutefois que ces estimations ne reposent pas toujours sur les mêmes périmètres et manquent parfois de détail, comme l'illustre le tableau 8 ci-après.

Tableau 8 – Estimation des coûts du programme de 2008 à 2018 (en millions d'euros HTVA)

Document	Estimation		Composantes
24/04/2008			
Étude de l'OTW comparative modes de transport structurant	Coût total	De 700 à 900	• Ligne longue (Jemeppe – Herstal) • Coût sur 30 ans
	Infrastructures	De 300 à 400	
	Matériel roulant	De 100 à 200	
05/12/2008			
Note au gouvernement	Investissements	500	• Ligne longue (Jemeppe – Herstal) • Hors expropriations • Exploitation comprise • Coût sur 30 ans
	Coût total	1.000	
10/12/2009			
Note au gouvernement	Investissements	500	• Ligne longue (Jemeppe – Herstal)
07/04/2011			
Note au gouvernement Étude PWC	Investissements	506	• Ligne longue (Jemeppe – Herstal) • Coût sur 30 ans • Taux d'actualisation de 4,75 % • Hors coût du personnel • Études estimées à 20 millions d'euros • Indemnisation des soumissionnaires non retenus de 1,5 million d'euros
	Maintenance	6,95 par an	
	VAN ¹⁵³ en 2011	776,630	
	Redev. annuelle 1	63,291	
	Redev. annuelle 27	68,470	
13/12/2011			
Note sans auteur identifié	VAN en 2011	1.227	• Ligne longue (Jemeppe – Herstal) • Taux d'actualisation annuel de 2 %
23/03/2012			
Note au gouvernement	Investissements	366,706	• Ligne longue (Jemeppe – Herstal) • Hors études • Réserve pour aléas de 33,337 millions d'euros
	Expropriation	0,66	
05/07/2012			
Note au gouvernement	Exploitation année 1	6	• Ligne longue (Sclessin – Coronmeuse)
	Exploitation année 27	10,2	

¹⁵³ Valeur actualisée nette.

Document	Estimation		Composantes
28/02/2013			
Note au gouvernement	Investissements	350,126	• Ligne longue (Sclessin – Coronmeuse) • Taux d’actualisation non mentionné • Coût sur 27 ans
	VAN en 2013	597,810	
24/03/2016			
Note au gouvernement	Travaux configurations + trams	379,570	• Ligne longue (Sclessin – Coronmeuse)
	THC	54,571	
	Coût projet DBFM 2013	12,355	
	Études DBFM	7,8	
13/12/2011			
Note au gouvernement	Études expropriation 2016 à 2023	9,8	• Ligne longue (Sclessin – Coronmeuse)
13/12/2011			
Note au gouvernement	THC	52,841	• Ligne longue (Sclessin – Coronmeuse)
	Expropriation	1,642	
	Études 2017 / 2023	8,377	

Sources : notes au gouvernement, étude comparative des modes structurants, étude PWC

La Cour des comptes constate que les estimations successives du coût du programme manquent de cohérence et de transparence : elles ne précisent pas systématiquement quelles composantes sont incluses (travaux de configuration, hors configuration¹⁵⁴, remboursement d'emprunt, coûts internes) ni les hypothèses retenues, notamment le taux d'actualisation. Certaines charges (comme la surveillance des chantiers, les marges de risque ou le coût du personnel interne) sont régulièrement omises. Dans sa réponse, l'OTW indique que les notions de travaux de configuration et hors configuration n'étaient pas présentes dès 2008 et que l'estimation a surtout évolué en fonction du degré de maturité de l'étude du projet.

Plus spécifiquement, la Cour des comptes observe que, dans l'étude de l'OTW de 2008, le coût estimé de l'aménagement de la ligne et des dépôts intègre les frais d'études préalables mais n'inclut pas le coût de la surveillance des chantiers. En outre, aucune marge de risque n'est évaluée pour couvrir les coûts liés à certaines contraintes de terrain¹⁵⁵.

Les données transmises au gouvernement varient fortement d'une note à l'autre, mêlant parfois coût d'investissement, valeur actualisée nette, redevances du PPP, coûts d'études, coûts du déplacement d'impétrants, expropriations ou exploitation. Ces incohérences, combinées aux modifications de tracé et au délai de plus de 10 ans entre les premières estimations et l'attribution du PPP,

¹⁵⁴ Voir le chapitre 3 sur le financement.

¹⁵⁵ Par exemple, la prise en compte du déplacement des impétrants si le passage se fait par le pont Atlas.

n'ont pas permis au gouvernement d'appréhender correctement le coût total du programme et son évolution dans le temps. La note du 11 décembre 2011, dont la Cour des comptes n'a pas pu identifier l'auteur, met d'ailleurs en exergue un manque de vision budgétaire globale du coût du programme. La Cour considère que cette situation aurait été évitée si une structure exhaustive des coûts du programme avait été fixée au stade de la conception.

Le PPP a finalement été attribué fin 2018 pour 427,5 millions d'euros d'investissements, avec une valeur actualisée nette de 590,2 millions d'euros calculée sur l'offre de Tram'Ardent (taux de 3,5 %).

5.2.2 Estimation des coûts des extensions en 2021

La Cour des comptes constate que les données permettant de procéder à une correcte estimation du projet n'étaient pas suffisantes au moment de l'inscription du projet dans le PNRR le 23 juin 2021. Ces lacunes expliquent en partie¹⁵⁶ l'évolution importante du budget initial de 105 millions d'euros correspondant au seul montant inscrit au PNRR, au fur et à mesure de l'existence de données plus précises. Les études sur les extensions n'étaient pas abouties en 2021 et le budget global n'était pas établi.

Tableau 9 – Montants estimés des extensions présentés au gouvernement wallon (en euros, HTVA)

	30/06/2021	24/10/2022	27/06/2023	16/10/2023
Infrastructures	89.773.635,00	156.870.468,78	165.882.285,00	239.168.750,33
Études	12.226.365,00	12.549.771,01	16.568.169,00	43.182.421,98
Acquisitions foncières	3.000.000,00	3.000.000,00	5.000.000,00	20.000.000,00
Matériel roulant	27.000.000,00	55.000.000,00	66.660.000,00	54.387.324,00
Communication	Non chiffré	2.801.181,39	2.801.181,39	2.801.181,39
Réorganisation UT LV	Non chiffré	2.357.100,00	2.357.100,00	2.357.100,00
Total	132.000.000,00	232.578.521,18	259.268.735,39	361.896.777,70

Source : décisions du gouvernement

La Cour des comptes constate que l'estimation de 2021 ne tenait pas compte des coûts de communication, des coûts de réorganisation de l'unité territoriale de Liège-Verviers (UT LV) et de l'indexation. Ces montants ont été intégrés à partir d'octobre 2022. Les estimations successives montrent une hausse régulière des budgets liés à l'infrastructure, aux études, aux acquisitions foncières et au matériel roulant.

En février 2024, le gouvernement a approuvé le projet d'extensions pour un budget maximal de 369,9 millions d'euros sans financement européen, ramené à 347 millions d'euros en avril 2024 après réception des offres et attribution du marché d'extension vers Jemeppe-sur-Meuse. L'Inspection des finances signalait qu'elle ne disposait pas de toutes les informations lui permettant de reconstituer précisément le montant proposé.

¹⁵⁶ Autres facteurs : le coût plus élevé que prévu des marchés de constructions et des études des systèmes.

La Cour des comptes relève enfin que les coûts de la maintenance et de l'exploitation n'ont pas été intégrés dans toutes les estimations et ne sont présentés au gouvernement qu'en août 2024 pour 262,9 millions d'euros¹⁵⁷, à l'appui de la décision de stopper les extensions. Le coût total était alors évalué à 627,9 millions d'euros.

5.3 Suivi des coûts par l'OTW

Le suivi du contrat de service public de l'OTW est assuré par un comité réunissant deux fois par an l'AOT, l'OTW, le ministre de la Mobilité et les commissaires du gouvernement. Le programme du tram y a été discuté. Par ailleurs, depuis 2019, l'OTW transmet à l'AOT un tableau récapitulatif des coûts annexés aux déclarations de créance.

La Cour des comptes constate toutefois l'absence de rapports consolidant le coût total du programme depuis sa conception, à destination des acteurs concernés (AOT, comité de suivi, conseil d'administration). Un récapitulatif global des coûts engagés depuis 2011 pour la ligne courte et les extensions n'a pas été établi. La Cour a dès lors examiné les informations disponibles dans les documents transmis au comité de suivi et dans les annexes des déclarations de créance adressées à l'AOT.

Tableau 10 – Coûts présentés par l'OTW à l'AOT et au comité de suivi du contrat de service public (CSP)

Catégories de dépenses	DC 3 – 2025 à l'AOT	Note au comité de suivi du CSP – juin 2025	Subventions reçues
Coûts du projet 2019-2025	56.264.836,5	56.264.836,5	55.696.400,43 ¹⁵⁸
Coûts du projet 2011-2018	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
Coûts de l'avenant	108.388.454,88	108.388.454,88	109.000.000
Coûts des travaux hors configuration à fin 2025	Non chiffré	23.064.131,55 ¹⁵⁹	22.471.525,60 ¹⁶⁰
Redevance PPP brute 2025	Non chiffré	23.000.000	23.000.000
Extensions (coût supporté [investissements dont expropriations] et coût de l'arrêt)	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
Solde à liquider de la déclaration de créance 3	Non chiffré	Non chiffré	20.628.474,42
Total	164.653.291,38	210.717.422,93	230.796.400,45

Source : Déclaration de créance 3 - 2025 à l'AOT et note au comité de suivi du CSP du 23 novembre 2025

¹⁵⁷ Jusqu'en 2052 selon la note au gouvernement du 29 août 2024.

¹⁵⁸ Subvention reçue pour 2019-2024 (l'année 2025 exclue).

¹⁵⁹ Dont 19.200.000 euros de travaux financés directement, le solde étant relatif au remboursement de l'emprunt à partir de 2024 en capital et intérêts.

¹⁶⁰ 3,2 millions d'euros de 2019 à 2024 et 3.271.525,6 euros en 2025.

La Cour des comptes constate que les tableaux annexés aux déclarations de créance adressées à l'AOT ne couvrent que les coûts justifiant la subvention spécifique pour la phase de construction (2019-2025). Ils n'incluent donc pas les travaux hors configuration, les investissements et expropriations liés aux extensions, les coûts supportés entre 2011 et 2018 ainsi que la redevance 2025. Le bilan présenté au comité de suivi en novembre 2025 intègre seulement en complément les travaux hors configuration et une estimation de la redevance 2025.

Comme mentionné supra, la Cour des comptes avait recommandé à l'OTW et à l'AOT que le bilan porte sur l'ensemble du programme depuis son origine, extensions comprises, et qu'il soit étayé de pièces justificatives. La Cour ne peut attester que cette recommandation a été suivie compte tenu de la présentation de celui-ci au comité de suivi du contrat de service public après la fin des travaux d'audit et du fait qu'elle ne dispose pas du bilan présenté.

5.4 Coût global du programme au 31 décembre 2025

En l'absence d'un récapitulatif des coûts totaux du programme établi par l'OTW, la Cour des comptes a évalué les principaux éléments du coût du programme du tram à charge de l'OTW sans pour autant en valider la comptabilisation analytique dans les comptes de celui-ci. Deux grandes catégories de dépenses ont été examinées en détail: le PPP et les marchés publics connexes. La Cour s'est basée pour les dépenses de personnel et les expropriations sur les dépenses déclarées par l'OTW. La Cour n'a pas examiné leur exactitude.

Cette évaluation comporte plusieurs limites :

- Certaines informations et certains documents de marchés publics n'ont pas pu être fournis compte tenu de la date des procédures, antérieure au délai légal de conservation des documents de 10 ans¹⁶¹.
- La liste des marchés publics liés au tram de Liège a été établie par l'OTW. La Cour des comptes ne peut garantir que tous les marchés connexes ont bien été identifiés.
- Elle ne comprend pas le coût d'exploitation en fonction des kilomètres parcourus.
- L'OTW n'a pas été en mesure de transmettre des listes de factures par marché public mais uniquement par fournisseur. Un travail de tri a été nécessaire dans la mesure où certains opérateurs économiques étaient adjudicataires de plusieurs marchés publics. Ce travail a été réalisé par la Cour des comptes sur la base des descriptions pour chaque facture dans le logiciel comptable, sans que la Cour ne dispose d'une assurance de leur exactitude. La Cour considère que cette situation constitue un manquement important dans le suivi de l'exécution des marchés publics. Dans sa réponse, l'OTW signale que ce sujet est géré dans la transformation en cours du processus des achats et est en cours de résolution.
- La Cour n'a ni identifié ni examiné les marchés publics de faible montant¹⁶². De plus, certains marchés sont toujours en cours et donc leur coût a été arrêté au 31 décembre 2025, date de clôture des travaux d'audit.
- L'OTW a pu produire le coût du personnel affecté au projet du tram uniquement pour les années 2019 à 2025, années pour lesquelles les subventions reçues couvraient le coût du personnel.
- Pour les travaux hors configuration, la présentation des coûts a été alignée sur les coûts futurs liés au remboursement de l'emprunt subventionné par la Région wallonne, bien que la quasi-totalité des travaux a déjà été payée à Tram'Ardent.

¹⁶¹ Article 163, § 8, et 164, § 4, de la loi du 17 juin 2016.

¹⁶² Marchés dont le montant estimé est inférieur à 30.000 euros HTVA.

Compte tenu de ces éléments, le coût supporté au 31 décembre 2025 par l'OTW est évalué par la Cour des comptes à un montant d'au moins 263,1 millions d'euros HTVA, auquel il faut ajouter un coût futur estimé à au moins 990,5 millions d'euros.

Tableau 11 – Évaluation des coûts du programme du tram pour l'OTW par la Cour des comptes
(en euros, HTVA)

Objet	Montants liquidés au 31 décembre 2025	Coût futur estimé	Remarques
PPP THC	25.082.856,43	39.918.501,69	Un montant de 46,9 millions d'euros a, au 31 décembre 2025, déjà été payé à Tram'Ardent. Le coût au 31 décembre 2025 comprend les travaux financés directement par l'OTW et le remboursement de l'emprunt en capital et en intérêts. Le coût futur in fine à charge de la Région est celui du remboursement de l'emprunt en capital et en intérêts de 2026 à 2038. Le montant financé tient compte de la TVA sur la partie non-bus.
PPP DMDO	6.570.986,70	Non calculé pour la phase de construction	Des modifications intervenues dans la période de construction ne sont toujours pas clôturées. Des modifications peuvent par ailleurs intervenir au cours de la phase d'exploitation jusqu'à la fin du contrat. Le montant repris dans la colonne 2 est le montant à charge de l'OTW ¹⁶³ .
		Non calculable pour la phase d'exploitation	
PPP Avenant 1	108.388.454,88	-35.349.054,87	Le coût au 31 décembre 2025 inclut l'avance payée à Tram'Ardent dans le cadre de la médiation de 35,4 millions d'euros qui devra être déduite du paiement des dernières redevances.
PPP Redevances	11.394.629,86	985.979.098,70	Au 31 décembre 2025, deux redevances ont été liquidées à Tram'Ardent. Le coût futur (redevances afférentes à la période du 1 ^{er} octobre 2025 au 30 avril 2052) est estimé par l'OTW sur base d'un taux d'inflation annuel de 1,80 %.
PPP Avenant 2	0	Données non fournies	L'avenant 2 au contrat de PPP est en cours de rédaction.
Marchés connexes ligne courte et marchés extensions	87.194.545,89	Non estimé	Le montant repris en colonne 2 est le total des liquidations des marchés repris à l'annexe 1 du rapport, calculé par la Cour des comptes sur la base des listes comptables. Certains marchés sont toujours en cours ou doivent être attribués.

¹⁶³ Après remboursement de RESA, sans comptabiliser le montant des DMDO à charge de la ville de Liège (même si pas encore remboursé par la ville) et hors utilisation de la réserve.

Indemnités évincés deux procédures de PPP	6.000.000	Sans objet	
Indemnités arrêt des extensions	0	Non estimé	
Défense juridique ¹⁶⁴	174.209,52	Non estimé	
Personnel	15.163.664,88	Non estimé	Coût affecté par l'OTW de 2019 à 2025 sur la subvention régionale. Pas d'identification du coût des prestations liées au programme du tram avant 2019.
Expropriations ligne courte et extensions	3.177.176	Sans objet	
Total	263.146.524,16	990.548.545,52	
	1.253.695.069,68		

Source: Cour des comptes

Comme indiqué dans le tableau, de nombreux coûts ne sont pas encore connus ou estimés à la date de fin des travaux d'audit et viendront augmenter le coût global estimé provisoirement à 1,3 milliard d'euros.

Le programme du tram a donné lieu à la conclusion de nombreux marchés publics connexes, repris à l'annexe 1 du rapport, qui détaille le montant attribué, le montant liquidé et l'écart entre les deux. La Cour des comptes constate que les principaux surcoûts concernent les marchés d'assistance et qu'un montant élevé a été liquidé pour le projet avorté des extensions. Ces deux catégories de coûts sont détaillées ci-après.

Pour la Région wallonne, des coûts indirects s'ajoutent à ceux supportés par l'OTW. En effet, la Politique intégrée de la ville (PIV) a financé deux actions liées au tram pour 2,9 millions d'euros, ainsi qu'une aide supplémentaire de 5 millions d'euros aux commerces affectés par les travaux, portant le total à 8 millions d'euros. Par ailleurs, le SPW Emploi, Économie et Recherche (SPW EER) a octroyé des indemnités forfaitaires aux commerçants liégeois qui ont subi l'impact des chantiers, sans qu'il soit possible d'isoler celles liées au tram (2,5 millions d'euros depuis 2022). Une indemnité spécifique a également été accordée à la ville de Liège pour ce chantier majeur, pour un total de 15,6 millions d'euros entre 2022 et 2025.

5.4.1 Coût des marchés d'assistance

Les marchés d'assistance portent sur l'assistance juridique et financière, l'assistance technique pour toutes les phases du projet, la mise à disposition d'un chef de projet adjoint pour la construction, d'un chef de projet pour la restructuration de l'unité territoriale de Liège-Verviers (UTLV) et de conducteurs de chantiers.

¹⁶⁴ Avocats, experts, médiateur.

Ces marchés ont été attribués pour un montant total de dépenses de 14,9 millions d'euros HTVA mais effectivement liquidés, au 31 décembre 2025, à hauteur de 49,8 millions d'euros HTVA à la suite de diverses modifications validées par le conseil d'administration de l'OTW. Ce surcoût s'explique par :

- la relance d'un second PPP ;
- le retard dans l'exécution des travaux ;
- la décision de procéder aux extensions de la ligne puis de les stopper ;
- une insuffisance de personnel au sein de l'OTW ;
- des lacunes dans la conception des marchés ;
- des lacunes dans l'exécution du contrat par Tram'Ardent.

Tableau 12 – Coûts des marchés d'assistance au 31 décembre 2025 (en euros, HTVA)

	Date d'attribution	Adjudicataire	Montant attribué	Montant liquidé	Écart
Assistance juridique et financière	15/09/2010 11/09/2019	Stibbe-PWC	1.422.371,00	3.434.170,27	+141 %
Assistance technique	06/04/2011	Liège-Tram	11.733.208,97	43.300.234,67	+269 %
Adjoint au chef de projet construction	08/07/2020	Alliance Engineering	320.400,00	590.235,32	+ 84 %
Conducteurs de chantiers	11/09/2019 14/10/2020	Semaco	865.200,00	1.486.615,41	+72 %
Chef de projet restructuration UTLV	11/09/2019	Alliance Engineering	581.100,00	983.870,49	+ 69 %
Total			14.922.279,97	49.795.126,16	+ 234 %

Source : données comptables OTW et documents de marchés publics

5.4.1.1 Assistance juridique et financière

Un premier marché, limité aux phases de conception et d'attribution du PPP, a été attribué le 15 septembre 2010 à un groupement composé de Stibbe et PWC pour un montant de 1,2 million d'euros HTVA. L'assistance juridique et financière étant également nécessaire pendant l'exécution des travaux de la ligne courte du tram, un second marché de 0,2 million d'euros a été attribué¹⁶⁵ au groupement Stibbe et PWC. Le surcoût¹⁶⁶ de 41,41 % au 31 décembre 2025 s'explique par trois années supplémentaires de prestations.

¹⁶⁵ Trois opérateurs économiques ont été consultés et seul le groupement Stibbe-PWC attributaire du marché initial a remis offre. Il s'agissait d'une procédure négociée sans mise en concurrence préalable compte tenu de l'estimation du montant du marché inférieure à 1.000.000 euros HTVA (article 159, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 17 juin 2016).

¹⁶⁶ Ce montant ne comprend pas les honoraires de l'assistant juridique pour l'analyse de la réclamation du consortium pressenti pour l'attribution du premier PPP abandonné et pour le litige introduit par la ville de Herstal contre la décision de stopper les extensions pour un montant total de 110.124,8 euros TVAC.

La Cour des comptes relève, par ailleurs, qu'à la clôture de ses travaux d'audit, des négociations sont en cours pour attribuer au même consultant un marché d'assistance pour l'accompagnement de la phase d'exploitation.

La Cour des comptes considère que la nécessité de ces prestations en cours d'exécution du PPP était prévisible tout comme l'absence de ressources humaines en interne. Leur intégration dans le marché initial aurait évité cette situation de non-concurrence. Dans sa réponse, l'OTW considère au contraire que les circonstances exceptionnelles rencontrées sur le terrain qui ont nécessité ces prestations étaient imprévisibles.

La Cour des comptes constate en outre que l'OTW, en fixant un délai de remise des offres¹⁶⁷ trop court, n'a pas pris suffisamment de mesures pour compenser l'avantage dont disposait le groupement attributaire du marché initial ayant rédigé le contrat de PPP. L'OTW mentionne, dans sa réponse, que le délai légal a été respecté et qu'aucun soumissionnaire ne s'est manifesté pour demander un délai plus long.

5.4.1.2 Assistance technique

Le marché principal attribué à la société momentanée «Liège-Tram»¹⁶⁸ s'élevait à 11,7 millions d'euros pour des missions d'assistance technique, de la phase de conception du PPP à un an après la mise en service commerciale du tram. Au fil du projet, le conseil d'administration de l'OTW a validé des prestations complémentaires et prolongations pour un total de 32,7 millions d'euros HTVA. La Cour des comptes constate que le montant des principales modifications est sous-estimé puisqu'il est calculé en valeur 2011 sans indexation, ce qui ne permet pas au conseil d'administration de l'OTW d'apprécier correctement les coûts réels. Ce constat est contesté par l'OTW dans sa réponse qui indique que les notes au conseil d'administration contiennent le calcul de la révision des prix qui est incorporée au montant engagé. La Cour maintient son constat, qui est basé sur cinq notes au conseil d'administration relatives aux décomptes liés à la mission de suivi de l'exécution des travaux¹⁶⁹. De plus, le coût effectif de chaque mission initiale et de chaque complément ne peut être établi par la Cour, l'OTW n'ayant produit que le montant total liquidé au 31 décembre 2025 (43,3 millions d'euros HTVA).

De nombreuses modifications ne sont pas liées à l'objet du marché initial, en méconnaissance de la réglementation relative aux marchés publics. Plusieurs prestations - études de déplacements, comptages, conception du design du matériel roulant et du mobilier de station, plans d'expropriation, réorganisation des bus, mise à disposition d'un chef de projet, études d'exécution des extensions¹⁷⁰ et de la remise en état de la voirie à Herstal - auraient dû être mises en concurrence. Certaines sont entièrement sous-traitées¹⁷¹, ce qui montre qu'elles pouvaient être réalisées par d'autres opérateurs. Dans sa réponse, l'OTW indique ne pas partager cette analyse car il considère que les modifications sont liées à l'objet du marché.

¹⁶⁷ 23 jours accordés aux trois soumissionnaires pour remettre leur offre pendant une période estivale de congés.

¹⁶⁸ Composée du bureau d'études Greisch, du cabinet Richez et Associés, de l'Atelier d'architecture du Sart-Tilman, de Transamo et de STIB, ayant comme sous-traitants principaux les sociétés Transitec et Semaco.

¹⁶⁹ Notes au CA du 17 septembre 2014, 9 décembre 2020, 21 avril 2021, 30 juin 2021 et 14 juin 2023.

¹⁷⁰ Vu les délais imposés par le PNRR, les études d'exécution des travaux des deux extensions ont été confiées à Liège-Tram alors qu'elles devaient être réalisées par les constructeurs à désigner.

¹⁷¹ Comptages de trafic, étude sur les déplacements, design du matériel roulant.

La Cour des comptes constate que les profils et quantités nécessaires pour la mission de suivi des travaux ont été définis comme pour un marché classique, sans tenir compte du cadre d'un PPP¹⁷². L'ampleur de la mission, estimée à l'origine à 4.550 jours¹⁷³, dont 4.000 jours pour les conducteurs de chantier, a fortement augmenté après plusieurs adaptations successives (2014, 2020 et 2023), notamment en raison de carences dans les études d'exécution du partenaire privé. En 2023, les quantités présumées atteignaient 19.112 jours, dont 15.323 pour un profil d'ingénieur/architecte expérimenté, nettement plus coûteux que le profil de conducteur de chantier.

Tableau 13 – Évolution du nombre de jours de prestations de Liège-Tram pour le suivi du PPP, situation au 3 décembre 2025 (estimation validée par le conseil d'administration, coût en euros)

Profil de fonction	Coût HTVA /jour ¹⁷⁴	CSC	2014	2020	2023
Chef technique de projet ¹⁷⁵	1.200	200	702	1.082	1.822
Chef de projet adjoint	1.100	50	1.012	1.392	1.967
Archi/Ingé + 10 ans	880	100	5.400	7.680	15.323
Archi/Ingé -10 ans	730	100	0	0	0
Dessinateur	450	100	0	0	0
Conducteur chantier	350	4.000	0	0	0
Total		4.550	7.114	10.154	19.112

Source : annexes des décisions du conseil d'administration de l'OTW

Ces augmentations substantielles résultent, selon la Cour des comptes, de faiblesses de l'OTW dans l'évaluation de ses besoins, d'un cahier spécial des charges mal conçu et d'une méconnaissance des spécificités des PPP, ainsi que des insuffisances des études d'exécution de Tram'Ardent. La Cour ne disposant pas des éléments permettant de déterminer si une analyse a été menée lors de la négociation de l'avenant¹⁷⁶, elle ne peut se prononcer quant au fait qu'une partie des surcoûts pourrait être mise à charge de ce dernier. Dans sa réponse, l'OTW considère que ce constat n'est pas étayé au moyen d'éléments de preuves objectifs. La Cour réfute cet argument. La Cour s'appuie sur les justifications apportées dans les notes présentées au conseil d'administration pour la validation des modifications¹⁷⁷.

Enfin, la Cour des comptes relève que les modalités de facturation prévues pour certaines missions n'ont pas été respectées : l'assistant technique a été payé mensuellement, et non selon les pourcentages liés à l'avancement des travaux. La Cour ne peut pas garantir que ces modalités effectives de paiement n'ont pas avantage l'assistant technique par rapport au prix de son offre, ne disposant pas de la ventilation du coût effectif par mission. De plus, les missions en régie souffrent de lacunes dans le cahier spécial des charges, qui n'impose pas de description détaillée des prestations à l'appui des factures. Ceci empêche l'OTW de disposer d'un relevé précis des services réellement fournis.

¹⁷² Voir la note au conseil d'administration de l'OTW du 10 septembre 2014.

¹⁷³ 200 jours pour un chef de projet, 50 jours pour un chef de projet adjoint, 100 jours pour un architecte ou ingénieur senior, 100 jours pour un architecte ou ingénieur junior, 4000 jours pour un conducteur de chantier et 100 jours pour un dessinateur.

¹⁷⁴ Valeur avril 2011.

¹⁷⁵ À distinguer des prestations du chef de projet construction mis à disposition de l'OTW par Liège-Tram à la suite du départ à la pension du chef de projet interne à l'OTW.

¹⁷⁶ L'OTW ne lui ayant pas communiqué les documents associés à la médiation.

¹⁷⁷ Notes au CA du 10 septembre 2014, du 9 décembre 2020 et du 14 juin 2023.

5.4.1.3 Mise à disposition d'un chef de projet adjoint

La firme Alliance Engineering a remporté en juillet 2020 le marché pour la mise à disposition d'un chef de projet adjoint pour 0,3 million d'euros, sur la base de 720 jours de prestations et d'une mise en service commerciale du tram prévue en octobre 2022. Cette mission a été prolongée en raison du retard de la ligne courte et de l'ajout irrégulier¹⁷⁸ du suivi des travaux d'extension pour 904 jours supplémentaires¹⁷⁹. Dans sa réponse, l'OTW mentionne qu'il s'agit de prestations complémentaires et que les conséquences techniques, financières et opérationnelles d'un changement de prestataire auraient été trop conséquentes.

La Cour des comptes relève également une augmentation irrégulière du tarif journalier¹⁸⁰ de 445 euros à 660 euros HTVA au 1^{er} janvier 2023. Cette modification porte atteinte aux principes de concurrence et d'égalité de traitement. Dans sa réponse, l'OTW indique que l'augmentation est justifiée par l'évolution du profil de chef de projet adjoint. La Cour considère que cette motivation ne permet pas de justifier la modification d'un caractère essentiel tel que le prix du marché conclu. Par ailleurs, le marché a été majoré par l'application d'une formule de révision pourtant explicitement exclue, sans que l'adjudicataire ne justifie un quelconque préjudice lié à l'inflation et à la hausse des prix de l'énergie¹⁸¹. L'OTW mentionne, dans sa réponse, que cette modification s'explique par l'hyperinflation des années 2021-2022. La Cour constate qu'il n'apporte pas les éléments qui garantissent le respect des conditions réglementaires, notamment la preuve que le préjudice atteint 15 % du montant du marché.

5.4.1.4 Mise à disposition de conducteurs de chantier

Bien que les prestations des conducteurs de chantiers aient été jugées inutiles en 2014 ou redondantes¹⁸², l'OTW a conclu en 2019 et 2020 deux marchés avec Semaco¹⁸³ pour un montant total attribué de 0,8 million d'euros et un montant de 1,5 million d'euros liquidés au 31 décembre 2025. Ces marchés ont, eux aussi, fait l'objet de prolongations en raison du retard du chantier de la ligne courte et de compléments, irréguliers, de prestations pour le suivi des extensions. Un marché pour un conducteur de chantier était toujours en cours d'exécution au 31 décembre 2025 pour le suivi de la levée des non-conformités. Dans sa réponse, l'OTW conteste ce constat car les marchés initiaux concernent des prestations qui servent à réaliser la ligne de tram et indique que, suite à une circonstance imprévisible, la ligne est étendue. La Cour des comptes considère cependant que la durée de ces marchés de 36 et de 32 mois atteste que les prestations concernaient la réalisation de la ligne courte. En outre, la Cour estime qu'une décision de la Région, qui décide du périmètre du projet tout au long de celui-ci, ne peut être considérée comme imprévisible.

À l'instar du marché de mise à disposition d'un chef de construction adjoint, le coût des marchés a été augmenté par l'application d'une formule de révision pourtant explicitement exclue, sans que l'adjudicataire ne justifie un quelconque préjudice lié à l'inflation et à la hausse des prix

¹⁷⁸ Aucune des hypothèses réglementaires de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution n'étant rencontrée.

¹⁷⁹ Montant de 402.280 euros HTVA.

¹⁸⁰ La demande de l'adjudicataire s'appuyait sur le motif que la personne en place depuis le début de l'exécution du marché a remplacé le candidat initialement prévu dans l'offre.

¹⁸¹ Article 38/9 de l'AR du 14 janvier 2013.

¹⁸² Vu la présence des contrôleurs de chantier du SPW et de la ville de Liège.

¹⁸³ Sous-traitant du groupement de Liège-Tram.

de l'énergie¹⁸⁴. La réponse apportée par l'OTW relative à l'inflation des années 2021 et 2022 ne s'accompagne pas des éléments qui permettent de s'assurer du respect des conditions réglementaires. La Cour des comptes constate au demeurant que les modalités de facturation n'ont pas été respectées: les factures mentionnent la date et le nombre de jours prestés, sans description des prestations effectuées.

5.4.2 Coût des extensions

La Cour des comptes n'a pas pu établir avec précision le coût total du projet abandonné des extensions pour les motifs suivants :

- les prestations des assistants techniques ne distinguent pas celles liées aux extensions de celles relatives à la ligne courte ;
- les marchés de faible montant n'ont pas été recensés ;
- le coût du personnel de l'OTW imputé au programme ne différencie pas les prestations ligne courte/ligne longue ;
- aucun accord n'était encore intervenu entre l'OTW et Tram'Ardent sur les frais de traitement des modifications contractuelles liées aux extensions ;
- le montant de l'indemnisation due à Mov'Urba pour l'arrêt des marchés d'extensions n'était pas encore fixé.

Dans ces conditions, la Cour des comptes a retenu uniquement les montants liquidés pour les marchés spécifiquement liés aux extensions sur la base du libellé comptable, le montant attribué du marché de remise en état de la voirie vers Herstal, le coût des expropriations et une quote-part des prestations des assistants techniques selon une clé fournie par l'OTW¹⁸⁵. Sur cette base, le coût s'élève à 31,9 millions d'euros.

Tableau 14 – Dépenses liées aux extensions du tram de Liège (montants HTVA, en euros)
au 31 décembre 2025

	Montant liquidé	Remarques
Marchés spécifiques	23.190.396,37	
Assistance juridique et financière	431.069,21	
Assistance technique	10.609.997,39	
Chef de projet construction	330.995,62	Montant sous-estimé ¹⁸⁶
Adjoint chef de projet construction	122.469,84	Montant sous-estimé ¹⁸⁷
Conducteurs de chantier	57.250,50	
Étude incidences actualisation	145.270,00	
Essais de sol	398.248,26	

¹⁸⁴ Article 38/9 de l'AR du 14 janvier 2013.

¹⁸⁵ 25 % des prestations du chef de projet construction et de l'adjoint au chef de projet à partir du 1^{er} juillet 2021 et 25 % des prestations d'un conducteur de chantier à partir du 1^{er} octobre 2023.

¹⁸⁶ Les données relatives aux prestations du chef de projet construction ne sont pas identifiables avant février 2022.

¹⁸⁷ La clé de répartition de 25 % semble sous-estimée pour les prestations en 2024 et 2025, l'adjoint au chef de projet étant désigné fonctionnaire dirigeant du marché de construction de l'extension vers Herstal.

	Montant liquidé	Remarques
Sondages	983.807,75	
ISA	50.484,00	
Déplacements Cile	2.483.605,97	
Coordination sécurité santé	42.546,06	
Contrôle technique	23.036,56	
Extension vers Herstal	7.171.389,38	
Communication	248.147,73	
Extension vers Jemeppe	19.174,00	
Réparation urgentes voiries vers Herstal	72.904,10	
Remise en état voiries vers Herstal	0	Marché attribué à 6.959.425,08 euros en cours
Modifications PPP	6.719.084,80	
Extension du CDMR	5.152.984,80	
Études sous-systèmes	1.566.100,00	
Systèmes, trams et maintenance	0	Pas d'accord sur le montant des modifications
<i>Expropriations</i>	<i>1.786.957,89</i>	
<i>Indemnisations Mov'Urb</i>	<i>0</i>	
<i>Personnel interne OTW</i>	<i>197.958,25</i>	<i>Montant issu des déclarations de créance vers l'AOT</i>
Total	31.894.397,31	

Source : identification du coût des extensions par la Cour des comptes

Ces dépenses sont, à l'exception de celles relatives au déplacement des canalisations de la Cile, aux expropriations et à l'extension du CDMR, des dépenses perdues, que l'OTW a donc comptabilisées en charges dans ses comptes.

5.5 Conclusion partielle

Le tram devait rouler initialement en juin 2017 et est finalement mis en service en avril 2025. La Cour des comptes recommande, pour les projets futurs, une approche prudente du calendrier des grands projets d'infrastructure.

Bien que l'estimation du coût de la ligne longue et courte ait évolué depuis 2008 pour de nombreuses raisons, les estimations présentées au gouvernement wallon étaient inconsistantes, ce qui ne lui a pas permis d'évaluer précisément l'évolution financière du projet. Dans un projet d'infrastructure de grande ampleur, la Cour des comptes recommande de veiller à identifier précisément tous les éléments à prendre en compte dans l'estimation des coûts du projet, à adapter celle-ci au fur et à mesure du projet en respectant la structure définie et en précisant les hypothèses retenues. Des rapports consolidés des coûts doivent être adressés au fil du projet à tous ses acteurs.

La Cour des comptes observe que le taux utilisé pour calculer la valeur actualisée de l'offre de Tram'Ardent (3,5 %) est inférieur aux taux utilisés dans la comparaison des coûts de l'option PPP et d'un marché classique (entre 4,75 et 8,75 %). L'OTW précise dans sa réponse que les taux du marché n'étaient plus les mêmes.

Le coût supporté au 31 décembre 2025 par l'OTW est évalué par la Cour des comptes à un montant d'au moins 263,1 millions d'euros HTVA, auquel il faut ajouter un coût futur estimé à au moins 990,5 millions d'euros, soit un coût global estimé provisoirement à 1,3 milliard d'euros.

Pour le tram de Liège, le coût des marchés d'assistance de 49,8 millions d'euros au 31 décembre 2025 est élevé en raison de l'ajout de missions, dont certaines sont irrégulièrement ajoutées et auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence. Dans sa réponse, l'OTW indique ne pas partager le point de vue de la Cour des comptes et signale qu'aucune décision de justice n'a déclaré ces missions irrégulières. La Cour rappelle exercer un contrôle de la conformité des marchés publics aux normes applicables indépendamment de celui exercé par les cours et tribunaux. La Cour observe par ailleurs qu'en l'absence de mesures de publicité des modifications apportées en cours d'exécution d'un marché public¹⁸⁸, la probabilité d'un recours est fortement limitée.

Le surcoût est dû à de multiples facteurs, dont une conception lacunaire des marchés, le retard à la suite des difficultés rencontrées par Tram'Ardent dans l'exécution du contrat de PPP et les décisions politiques relatives aux extensions.

Le coût du projet abandonné des extensions ne peut encore être établi compte tenu des négociations en cours avec Tram'Ardent et Mov'Urba et du marché récemment attribué de remise en état de la voirie éventrée à Herstal. Il s'élève, provisoirement, à 31,9 millions d'euros HTVA.

¹⁸⁸ L'arrêté royal du 14 janvier 2013 prévoit, à l'article 38/19, une obligation de publier un avis en cas de modification, basée sur l'article 38/1 et 38/2, d'un marché dont la valeur atteint le seuil pour la publicité européenne; cette obligation est entrée en vigueur le 30 juin 2017.

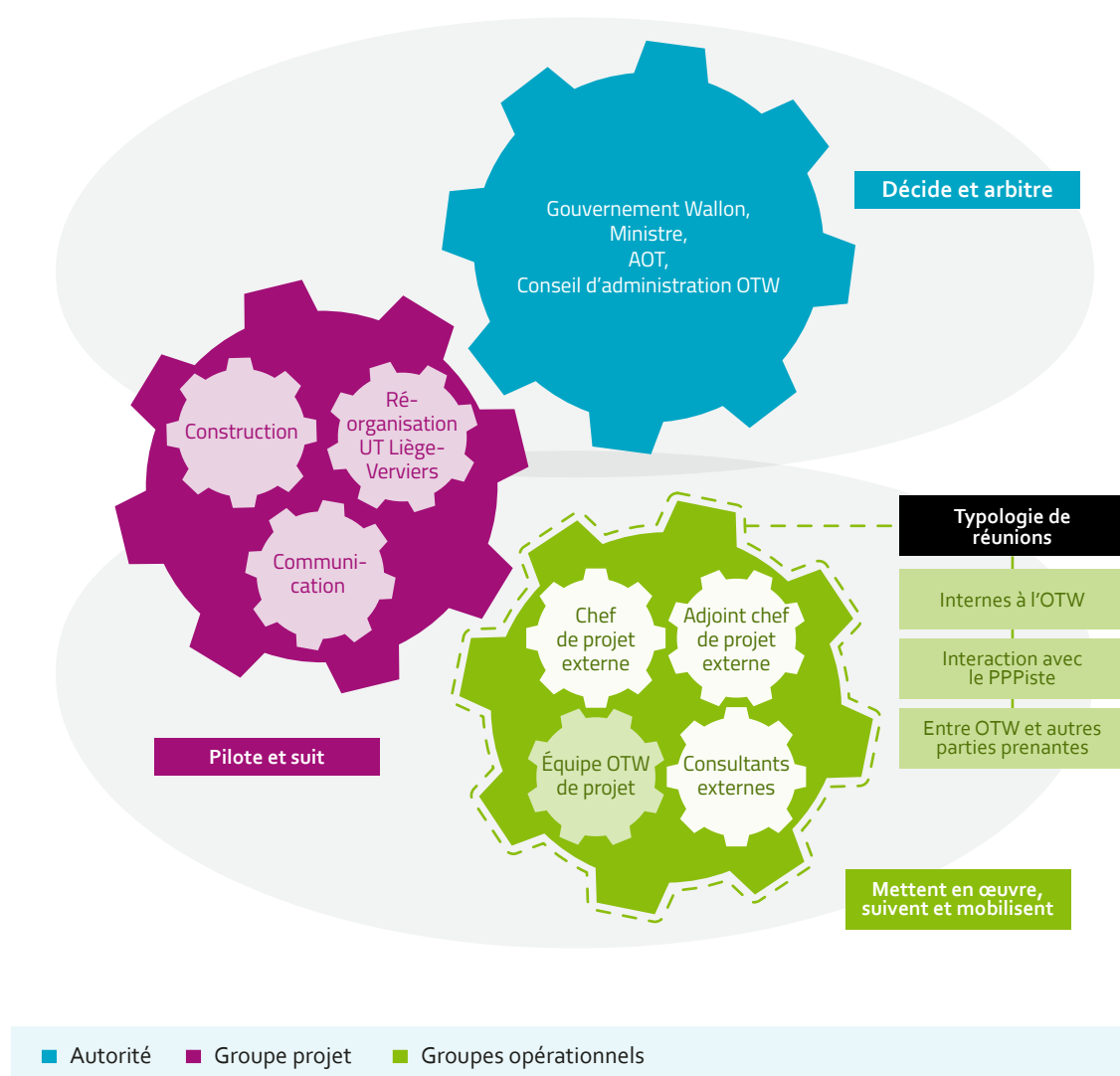
Chapitre 6

Pilotage et gestion des risques

6.1 Structures de pilotage du programme

Le pilotage du programme du tram de Liège se structure comme suit.

Graphique 7 – Pilotage du programme tram de Liège



Source : Cour des comptes

Trois comités de pilotage des projets (construction, réorganisation de l'unité territoriale Liège-Verviers et communication) et un comité de pilotage du programme, qui supervise les trois projets¹⁸⁹, assurent le pilotage opérationnel. Parmi les acteurs de pilotage, le sponsor porte la responsabilité globale du projet et encadre le chef de projet et son équipe. Le chef de projet supervise la bonne exécution du projet, gère les risques et suit la performance de celui-ci en termes de planning, budget et ressources. Le chef de projet anime les réunions au cours desquelles sont discutés les problèmes et manquements détectés par les conducteurs de chantier et le SPW MI. Il doit informer le comité de pilotage. Les directeurs exécutifs de l'OTW participent au pilotage des projets qui les concernent. Un chef de programme coordonne les différents projets.

À la suite de la médiation, l'avenant au PPP a modifié la structure de pilotage : d'une part, par l'instauration d'un comité de pilotage du PPP qui se réunit à la demande des parties afin de fluidifier la collaboration entre celles-ci, de résoudre les problèmes perturbant le respect des jalons et de solutionner les éventuelles demandes liées à des circonstances exceptionnelles et, d'autre part, par une réunion hebdomadaire de planning.

La direction de l'OTW est informée de l'avancement des projets par les comités de pilotage qui s'appuient sur des réunions et comités de concertation nombreux :

- des réunions internes à l'OTW : hebdomadaire de coordination interne entre l'équipe OTW et le consultant technique, bimensuelle avec les conseillers juridiques et financiers de l'OTW, bimensuelle de coordination de chantier et de future exploitation et mensuelle de coordination des trois projets du programme ;
- des réunions avec Tram'Arden : hebdomadaire de suivi du chantier par tronçon, hebdomadaire de suivi des essais, hebdomadaire de la cellule de coordination des chantiers avec les parties prenantes concernées, hebdomadaire de la cellule de coordination des impétrants et les concessionnaires ainsi qu'un atelier hebdomadaire de conception des aménagements urbains, voiries, assainissement, aménagements paysagers et un comité de concertation ;
- des réunions qui font le lien entre l'OTW et les autres parties prenantes, mais sans la présence de Tram'Arden : comité de concertation mensuel avec la ville de Liège, la police et le SPW, comité de concertation mensuelle avec les différents impétrants (Resa, Cile, AIDE, VOO et Proximus) et un atelier hebdomadaire de conception des aménagements urbains, voiries, assainissement, aménagements paysagers avec la ville et le SPW.

De ce pilotage opérationnel devrait émaner des rapports formalisés vers l'autorité au moyen de notes au gouvernement et au conseil d'administration de l'OTW.

6.2 Pilotage opérationnel

6.2.1 Comités de pilotage

6.2.1.1 Mise en place des comités de pilotage Projet et Programme

La Cour des comptes constate que les comités de pilotage se sont mis en place tardivement, 6 mois après la conclusion du PPP, et se sont arrêtés le 28 janvier 2025, avant la fin de certains travaux et essais. Il n'y a donc pas de comité de pilotage couvrant la période de marche à blanc du tram et

¹⁸⁹ Le projet courant faible a été traité au sein des services concernés (UT Liège Verviers et IT) mais il n'a pas fait l'objet de la création d'un comité de pilotage spécifique à celui-ci.

l'approbation du certificat de disponibilité¹⁹⁰. La Cour constate qu'il n'y a pas eu de rapports consacrés au traitement des non-conformités restantes pour les travaux, une fois le tram entré en activité.

6.2.1.2 Suivi exercé par le comité de pilotage Programme

Le comité de pilotage Programme s'est vu présenter une synthèse du statut de chacun des trois projets sur des thèmes principaux : budget, planning, risques, etc.

Néanmoins, au démarrage de ce comité en septembre 2019, les coûts déjà engagés pendant la période de conception du projet, soit avant 2019, n'ont pas été présentés. Les budgets pluriannuels ont été présentés par grandes catégories de dépenses¹⁹¹, de même que leur consommation, sans subdivisions de celles-ci. à partir de juin 2021, les montants consommés ont été présentés pour les années écoulées, sans information sur les montants cumulés des dépassements budgétaires pendant la construction. Après juin 2022, il n'y a plus d'informations financières rapportées au comité de pilotage : les montants définitivement consommés pour les années 2022, 2023 et 2024 et 2025 n'ont pas été présentés.

L'examen des procès-verbaux du comité de pilotage Programme montre l'absence de commentaires sur l'évolution des dépenses. à partir de 2024, ces procès-verbaux indiqueront uniquement qu'il est pris acte des points repris dans les trois projets.

6.2.1.3 Suivi exercé par le comité de pilotage du projet Construction

Le comité de pilotage du projet Construction s'est vu présenter le déroulement du chantier ainsi que les événements importants qui traduisaient les difficultés rencontrées :

- principaux griefs des parties à l'égard d'un autre intervenant ;
- réunions et courriers de constats de manquements ;
- circonstances exceptionnelles invoquées par Tram'Ardent et leur renvoi, si nécessaire, devant un expert en cas de désaccord entre les parties ;
- demandes de modifications de projet par le donneur d'ordre et par le prestataire ;
- de manière sommaire, événements ayant une possible incidence sur la gouvernance, la portée du projet, la qualité, le budget, le planning et les ressources.

DMDO/DMP et avenant au projet

Les demandes de modifications du donneur d'ordre ont été présentées au comité de pilotage à partir de juin 2021, alors que 45 demandes avaient déjà été formulées. En outre, à la suite de la médiation, les informations au comité de pilotage se sont réduites au suivi des deux jalons imposés pour la réalisation des travaux, à la présentation globale des zones de chantier en cours, aux dates clés du planning prévisionnel de Tram'Ardent pour la finalisation du projet ainsi qu'à une présentation des demandes de modification du donneur d'ordre non clôturées. La présentation des DMDO au comité a de surcroît été totalement abandonnée en novembre 2023, alors que certaines d'entre elles étaient toujours en cours d'analyse par les parties prenantes.

¹⁹⁰ Approuvé par le conseil d'administration de l'OTW du 23 avril 2025.

¹⁹¹ Litiges, conseil suivi de chantier, personnel, consultation, contrôle concessionnaire et support.

La Cour des comptes considère que les difficultés rencontrées dans le cadre du projet Construction, qui ont notamment conduit au non-respect du jalon du 30 novembre 2023, auraient dû continuer à faire l'objet de rapports précis au comité de pilotage.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate l'absence de rapport¹⁹² sur l'assouplissement réalisé par rapport aux clauses de l'avenant PPP comme évoqué au [point 4.3](#). Une synthèse de la situation dans le cadre des essais aurait mérité aussi un rapport à destination de ce comité de pilotage. Enfin, il n'y a pas de rapport formalisé sur les non-conformités lors de la mise en activité du tram et les solutions qui y ont été apportées depuis. Dans sa réponse, l'OTW indique que la direction est informée de l'avancement des projets par les comités de pilotage qui s'appuient sur des réunions et comités de concertation, qui sont nombreux même si non formalisés par des rapports écrits. Ces réunions ont eu lieu, ont continué à avoir lieu après la médiation et continuent à avoir lieu. La Cour précise que son constat porte sur les comités de pilotage.

Délais

Le comité de pilotage du projet Construction a été informé des échéances des principales étapes du projet¹⁹³ ainsi que de leur évolution jusqu'en juin 2022. La Cour des comptes estime que ces rapports sur les écarts de planning sont insuffisants dans une optique de bonne gestion de projet. Malgré la faible fréquence et la qualité insuffisante des plannings établis par Tram'Ardent, l'OTW aurait pu établir des tableaux de bord en s'appuyant sur les réunions de suivi de chantier et sur les résultats des contrôles menés sur le chantier. Il était important de suivre les retards du programme du tram compte tenu de leurs conséquences sur d'autres projets de l'OTW, comme le renouvellement de certains bus en fin de vie¹⁹⁴.

Qualité des prestations

Indépendamment des procès-verbaux de manquements établis quant à la qualité des prestations de Tram'Ardent, la Cour des comptes constate l'absence de rapports analytiques sur l'ampleur des constats de manquement en termes de quantité, de gravité et du pourcentage restant encore ouvert. Dans sa réponse, l'OTW précise que les retards des études PRO et EXE ont été quantifiés pour le comité de pilotage en confrontant les nombres de documents attendus aux nombres de documents reçus. La Cour précise que cette statistique est établie par Tram'Ardent dans le cadre de ses obligations contractuelles et non par l'OTW. Elle est présentée au comité de pilotage sans être accompagnée d'une information analytique sur les causes de ces retards.

En janvier 2021, le sponsor du projet a informé le comité de pilotage de sa demande de renforcer la surveillance et le suivi par des conducteurs de chantier. Le procès-verbal du comité de pilotage ne précise pas l'importance de ce renforcement, les problèmes visés, la limitation ou pas aux travaux de configuration et le retour d'expérience attendu de cette démarche. Le sponsor du projet a précisé au comité de pilotage avoir informé le ministre en juin 2022 des difficultés rencontrées au niveau du chantier. Cette transmission d'informations sur un point précis a pu être complétée, sur d'autres points également, par des rapports des commissaires du gouvernement. Ce dernier aspect n'a pas été audité par la Cour des comptes.

¹⁹² Le procès-verbal du comité de pilotage du 22 novembre 2024 ne présente pas le calcul de la dégressivité appliquée sur l'indemnisation prévue par l'avenant bien que celui-ci ait été réduit.

¹⁹³ Début des études, début des travaux, marche à blanc et date de disponibilité.

¹⁹⁴ En effet, le report de la date d'entrée en service du tram suite au refus d'Eurostat a eu pour conséquence en 2016 de renouveler 67 bus arrivés en fin de vie, et ce afin de maintenir l'offre de transport. Le gouvernement wallon a décidé en juillet 2016 d'y affecter un montant de 10,3 millions d'euros.

Rapports au fil des événements

À l'examen des procès-verbaux de réunion de terrain, la Cour des comptes considère que les informations sont relayées au comité de pilotage au fil des événements et problèmes rencontrés et non dans une approche analytique et proactive de la situation. Pour lui permettre de prendre les décisions les plus judicieuses, il aurait dû recevoir une information plus complète sur les indicateurs clés d'un projet que sont le coût, les délais, la qualité des prestations du partenaire privé ainsi qu'un compte rendu analytique des problèmes et de leur gravité, discutés dans les diverses réunions de terrain.

Dans sa réponse, l'OTW indique que les instances de pilotages sont aux premières loges du projet et que toutes les décisions sont prises au moment ad hoc avec les mandats et accords nécessaires du gouvernement. Cette proximité a permis et permet, encore aujourd'hui, de mener le projet à bien. La Cour des comptes précise que l'approche analytique du pilotage ne vise pas exclusivement le choix d'action pour résoudre les problèmes techniques de la construction mais a une portée plus large comme les interactions avec les autres projets, la programmation des investissements de bus, l'organisation interne des ressources humaines et le suivi des prestations des partenaires externes (consultants et conducteurs de chantier). Un lien doit également être fait avec la gestion des risques.

6.2.2 Rôles et désignation des acteurs du pilotage opérationnel

La Cour des comptes a examiné, d'une part, le contrôle par l'OTW de l'exécution du contrat PPP et en application de la réglementation sur les marchés publics et, d'autre part, en matière de gestion de projet.

6.2.2.1 Contrôles opérés par l'OTW et documentation

Le contrat de PPP est complexe et volumineux¹⁹⁵ comme expliqué au [chapitre 4](#) : il comprend de nombreuses clauses administratives¹⁹⁶ et techniques¹⁹⁷.

Plusieurs mécanismes prévus au contrat doivent permettre à l'OTW de suivre son exécution et de vérifier le respect de ces clauses. Ainsi, le contrat impose à Tram'Arden l'installation d'une plateforme d'échanges numériques et le dépôt, pour information ou pour validation¹⁹⁸, d'un nombre important de documents. Des réunions de diverses structures réunissant les représentants des deux parties sont par ailleurs imposées à une fréquence hebdomadaire ou mensuelle et diverses clauses de gestion de projet encadrent les missions de contrôle de l'OTW.

La Cour des comptes constate que de nombreux procès-verbaux de réunions imposées par le contrat comme indiqué au [point 6.1](#) attestent d'un contrôle opéré par l'OTW et qu'un important volume de documents a été placé sur la plate-forme numérique par Tram'Arden. La Cour ne peut toutefois pas attester de leur exhaustivité, de leur qualité, ni de leur transmission dans les délais

¹⁹⁵ 262 pages de clauses et annexes administratives et des milliers de pages de clauses techniques et plans.

¹⁹⁶ Droits et obligations des parties, mécanisme de paiement, processus de modifications, clauses de gestion de projet, dispositions en matière de droit social et du travail, règlement de chantier, clause sociale, assurances...

¹⁹⁷ Cahier des exigences en matière d'étude d'exécution, de travaux, de maintenance, d'exploitation, données relatives aux permis d'urbanisme, etc.

¹⁹⁸ Tram'Arden est tenu de se conformer aux documents validés par l'OTW même si la validation ne réduit pas les risques et responsabilités à charge du partenaire.

imposés, compte tenu de leur volume, de leur technicité et de l'absence de récapitulatif établi par l'OTW¹⁹⁹. Par ailleurs, la Cour ne peut pas, pour ces mêmes motifs, évaluer l'importance des inspections, annoncées et inopinées, menées par l'OTW. La Cour constate que les contrôles effectués par les conducteurs de chantier ne sont pas documentés, à l'exception de certains procès-verbaux de chantier, alors que les cahiers spéciaux des charges des marchés prévoyaient que les factures soient accompagnées d'un descriptif des prestations.

En matière de respect du droit du travail et du droit social, la Cour des comptes considère que ce chantier présentait des risques élevés d'infractions, compte tenu de l'importance des effectifs nécessaires sur chantier, de la durée des travaux, de la pression exercée sur les délais et sur la maîtrise des coûts. Cependant, la Cour constate l'absence de documents attestant d'un contrôle en matière de lutte contre le dumping social ou de la vérification du respect du droit social et du travail²⁰⁰. De plus, il n'y a pas eu de rapport formel sur ces risques adressé aux organes de gouvernance. Quelques mentions d'un contrôle de l'enregistrement des ouvriers dans le système de « *check in at work* » sont toutefois visibles dans les procès-verbaux de chantier.

La Cour des comptes relève également que le contrat imposait au partenaire privé d'avoir recours, dès le début de la phase d'exploitation, à du personnel et à des sous-traitants agréés comme entreprises d'insertion²⁰¹ pour un minimum équivalent à cinq temps pleins par an. La Cour constate que l'OTW ne dispose pas de documents attestant du respect de cette clause sociale alors que le contrat²⁰² imposait au prestataire de fournir, quinze jours avant la date de disponibilité, les documents y relatifs.

6.2.2.2 Chef du projet Construction

Le chef du projet Construction, membre du personnel de l'OTW, a été admis à la pension en 2021, soit en cours d'exécution des travaux de la ligne courte. La procédure de recrutement lancée étant restée sans résultat, celui-ci a été remplacé par un chef de projet externe à l'OTW.

La Cour des comptes observe que l'OTW n'a pas lancé de marché public spécifique mais a sollicité son assistant technique Liège-Tram, par le biais d'une modification irrégulière de son marché comme mentionné au [point 5.4.1.2](#), pour qu'il mette à sa disposition le profil de compétence recherché. Liège-Tram lui a proposé la personne ayant participé aux missions de conception du projet du tram. La Cour constate que les missions du chef de projet Construction ainsi désigné et les modalités de justification de ses prestations n'ont pas été définies dans la modification de marché.

La Cour des comptes considère que le chef du projet Construction se trouvait potentiellement dans une situation de conflit d'intérêts puisqu'il « *a directement ou indirectement un intérêt financier, économique ou un autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant (son) impartialité ou (son) indépendance dans le cadre de la passation ou de l'exécution* »²⁰³. La loi relative aux marchés publics interdit à toute personne placée dans une telle situation d'intervenir, directement ou indirectement, dans la passation ou l'exécution d'un marché public. Dans des circonstances exceptionnelles, cette interdiction n'est pas d'application si elle empêche l'adjudicateur

¹⁹⁹ Concernant tant le respect des clauses du contrat relatives à la transmission des documents que leur qualité.

²⁰⁰ Loi sur la mise à disposition des travailleurs, obligations relatives au paiement des cotisations de sécurité sociale, limitation de la chaîne de sous-traitance, lutte contre le travail au noir, respect de la loi sur le bien-être des travailleurs.

²⁰¹ Au sens de l'article 59 de la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998.

²⁰² Annexe 23 du contrat PPP, article 1.

²⁰³ Article 6 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

de pourvoir à ses besoins. La Cour estime que ces circonstances exceptionnelles ne sont pas rencontrées en l'espèce puisque l'arrivée à la pension du chef de projet Construction était prévisible et que l'OTW disposait du temps nécessaire soit pour désigner et former un membre de son personnel, soit pour recruter un nouvel agent répondant à ce profil, soit pour lancer un marché public de désignation d'un chef de projet.

De plus, l'ancien chef du projet Construction parti à la pension était le fonctionnaire dirigeant du marché confié à Liège-Tram et était à ce titre chargé du contrôle de l'exécution de celui-ci. À sa pension, un nouveau fonctionnaire dirigeant n'a cependant pas été désigné. Selon l'OTW, cette mission a été exercée par plusieurs personnes dont le chef de projet Construction mis à disposition par Liège-Tram. Dans sa réponse, l'OTW précise que le chef de projet Construction est intervenu dans l'exécution du contrat de PPP et non dans le contrôle de l'exécution du marché confié à Liège-Tram dont la facturation était confiée à un agent de l'OTW. La Cour des comptes considère que ces éléments ne remettent pas en cause ses constats.

Enfin, l'externalisation de la fonction de chef du projet Construction, qui a induit une dépendance à l'égard d'un consultant externe, représente un coût croissant lorsque le projet prend du retard.

6.2.2.3 Adjoint au chef du projet Construction

Au début du projet Construction, l'OTW n'a pas désigné de chef adjoint au motif que la charge administrative ne le justifiait pas. Néanmoins, en juillet 2020, un adjoint au chef de projet a été désigné pour représenter l'OTW. L'externalisation de cette fonction a également eu pour conséquence une augmentation des coûts.

L'OTW considère que la charge de travail temporaire associée au PPP et la technicité relative au suivi du projet Construction était telle qu'elle ne pouvait pas être gérée uniquement en interne, malgré une implication importante de ses équipes.

6.2.3 Rapports à l'autorité

6.2.3.1 Rapports au conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'OTW a été informé des événements marquants rencontrés au cours du projet²⁰⁴. Pour la ligne courte du tram, il a été informé des étapes préliminaires au PPP et, une fois le contrat PPP conclu, un premier état d'avancement lui a été présenté en juin 2019 reprenant le pilotage envisagé par projet et précisant le démarrage de certaines études.

Toutefois, la Cour des comptes constate qu'ultérieurement, il n'y a plus eu de présentation d'état d'avancement régulier et détaillé sur la réalisation de la construction de la ligne courte et sur les difficultés rencontrées avec le prestataire privé. Le conseil d'administration a uniquement été sollicité en septembre 2023, pour donner un mandat à l'administrateur général pour la signature de l'avenant au PPP à la suite de la médiation. Dans sa réponse, l'OTW indique qu'effectivement, il n'y a plus eu de points détaillés. Néanmoins, le Tram de Liège apparaît régulièrement dans les points divers du conseil d'administration et a fait l'objet de retours oraux au conseil d'administration durant cette période. La Cour des comptes considère que ces retours oraux ne rencontrent pas les bonnes pratiques en matière d'état d'avancement détaillé à produire.

²⁰⁴ Le phasage du projet, les avis d'Eurostat, la renonciation à la première procédure de PPP et la relance d'une nouvelle procédure, la médiation pour la ligne courte, l'introduction d'un dossier auprès de l'Europe pour le financement des extensions du tram, la reprise du dossier dans le chef de la Région wallonne ainsi que l'abandon des extensions.

Au niveau des marchés publics, le conseil d'administration a approuvé leur attribution initiale et leurs compléments éventuels sur la base d'une motivation mais sans que celle-ci ait été accompagnée d'un bilan détaillé du projet. Les demandes de complément de prestations de consultance qui lui ont été soumises étaient sous-estimées, car basées sur des montants d'honoraires non indexés (comme indiqué au [chapitre 4](#)), et formulées sans distinction claire entre la ligne courte et les extensions. Le conseil d'administration n'a pu disposer d'une vision complète de l'ensemble des marchés et de l'ampleur du programme en termes de coûts.

Pour la ligne courte, la Cour des comptes observe, dans les procès-verbaux de réunions, une présentation restreinte et non régulière des informations vers le conseil d'administration. Ce processus d'information diffère de celui, plus détaillé sur les problèmes rencontrés par le programme du tram, que l'OTW déclare avoir mis en place à l'égard de son ministre.

Pour les extensions du tram, le conseil d'administration a validé les modes de contractualisation des fournitures et services par des nouveaux marchés, par des compléments de marché et par un avenant au PPP. S'il n'a pas reçu d'information sur les montants engagés et n'a pas été informé de l'avis du consultant juridique qui mettait en évidence des risques importants et questionnait l'opportunité de la poursuite des extensions, il a cependant été informé dès juin 2023 de la hausse des coûts estimés pour les extensions.

Malgré les besoins financiers supérieurs par rapport au financement européen et l'absence de confirmation de compléments régionaux de financement, le conseil d'administration n'a pas formulé de réaction avant la commande de la maintenance relative aux extensions à Tram'Ardent en juillet 2024. Il a alors conditionné son autorisation à la validation par le gouvernement wallon du montant et à sa couverture par le budget régional dédié au tram de Liège.

6.2.3.2 Rapports au gouvernement wallon

Le gouvernement wallon a été informé de l'historique du dossier du tram de Liège au moment de la conclusion du contrat PPP et, plus particulièrement, des difficultés rencontrées pour l'obtention de l'accord d'Eurostat. Il a ensuite été informé de manière sommaire sur l'avancement de la réalisation de la ligne courte lorsqu'il lui était proposé d'approuver les arrêtés de financement des coûts exposés par l'OTW pour ce projet.

La Cour des comptes observe, au regard des notes au gouvernement, que celui-ci a été prévenu tardivement, en 2023, de l'ensemble des circonstances exceptionnelles expliquant le retard pris par le projet. Cependant, les notes au gouvernement ne font pas état des difficultés de chantier issues des prestations de Tram'Ardent qui induisent une augmentation des coûts du programme, notamment ceux de la consultance. Il ne sera pas non plus informé en 2025 de la présence de non-conformités de travaux encore à résoudre lors de l'entrée en activité du tram.

Pour les extensions, le gouvernement a été informé de la progression des coûts estimés, à l'exception des coûts de maintenance, comme indiqué au [point 5.2.2](#) du rapport. Il a confirmé la réalisation des extensions vers Herstal et Seraing respectivement en janvier et février 2024 alors qu'il n'avait pas encore une information complète sur les coûts, dont ceux de la maintenance des infrastructures, des systèmes et du matériel roulant. Il a été informé de ceux-ci en août 2024.

6.3 Gestion des risques

La Cour des comptes a analysé dans quelle mesure l'OTW a identifié, actualisé et géré les risques du programme du tram de Liège pendant sa conception, sa réalisation et son exploitation en prenant en compte les risques propres à sa structure.

6.3.1 Analyses de risques

L'OTW ne dispose pas d'un service de *Risk management* et son service d'audit interne n'a participé qu'à la sensibilisation méthodologique et au titre de support dans le cadre du programme du tram.

L'OTW ne fournit pas de document démontrant la mise en place d'une analyse de risques pendant la période de réflexion précédant la décision du gouvernement wallon de décembre 2008 de réa-liser une ligne de tram.

En 2013, le consortium PWC et Stibbe a établi un tableau de répartition des risques entre l'OTW et le futur prestataire. Cependant, ce tableau ne répondait pas aux principes de matrice des risques, en l'absence de la probabilité de survenance de ceux-ci et de leurs impacts. Il ne précisait pas non plus le processus de maîtrise des risques à mettre en œuvre.

En 2019, au moment de conclure le PPP, la démarche d'analyse des risques du projet du tram n'a pas encore abouti. La Cour des comptes considère que la traduction des risques identifiés dans les clauses du PPP, précisée par l'OTW dans sa réponse, ne constitue pas une gestion suffisante des risques. La gestion des risques ne se limite pas au PPP car elle concerne l'ensemble du portefeuille des projets, dont celui de la réorganisation du réseau de bus, et porte sur des dimensions plus larges comme l'organisation interne et les relations avec les autres parties intervenantes.

C'est à l'occasion de la mise en place des comités de pilotage en septembre 2019 que la décision est prise de lancer une analyse de risques pour le programme ainsi que des analyses de risques pour cha-cun des trois projets²⁰⁵. La gestion des risques a été externalisée et confiée à chaque chef de projet.

À partir de 2020, les matrices de risques établies par les chefs de projet ont envisagé les risques externes²⁰⁶ et internes²⁰⁷ identifiés et estimé la valeur des risques inhérents en fonction des types d'impact²⁰⁸, de leur niveau de gravité et de leur probabilité de survenance. Les risques résiduels ont également été évalués. Néanmoins, ces évaluations ont porté sur les grandes catégories de risques.

Pour le surplus, la Cour des comptes n'a pas reçu de document attestant de la définition claire et suffisante d'un processus de gestion et d'atténuation des risques identifiés au travers des matrices. La Cour relève une gestion des risques a posteriori, une fois ceux-ci avérés, par exemple en orga-nisant des réunions avec les concessionnaires lorsque la communication devient difficile ou en notifiant à Tram'Ardent les manquements constatés.

²⁰⁵ Suivi/construction, communication et réorganisation interne de l'unité territoriale Liège Verviers (appelé ci-après « UT Liège Verviers »).

²⁰⁶ Risques politiques, réglementaires, Partenaire PPPiste, parties prenantes (ville, SPW, AOT, Infrabel, impétrants...), socio-économiques, Image/client, environnementaux/catastrophiques.

²⁰⁷ Risques stratégiques, gouvernance, ressources humaines, financier, gestion de programme et de projet, IT – système d'in-formation. Les catégories ressources humaines et gestion de projet ont été subdivisées en sous-catégories.

²⁰⁸ Financier, régularité du service tram, planning, RH, climat social.

Même lorsque des événements majeurs sont survenus comme la décision de réaliser les extensions en 2021 ou les premières incertitudes sur la poursuite de celles-ci, les matrices des risques n'ont pas été adaptées²⁰⁹.

L'analyse des risques juridiques de l'attribution des commandes complémentaires à Tram'Ardent pour les extensions s'est avérée une démarche insuffisante de l'OTW par rapport à l'actualisation nécessaire de l'intégralité des risques. Le risque de sous-financement pour les extensions, compte tenu des moyens limités apportés par l'Union européenne de 105 millions d'euros via le PNRR, et le risque lié au délai de réalisation imposé par le PNRR n'ont ainsi pas été identifiés.

Enfin, l'OTW n'a pas pu transmettre à la Cour des comptes une cartographie analytique des risques effectivement rencontrés : par type, par importance, récurrence, effet ou non des actions menées, etc. Le retour d'expérience sur les risques rencontrés au cours du programme n'a pas été documenté pour de futurs projets.

Bien que pendant la phase de conception et de construction, le processus de gestion des risques s'est avéré insuffisant, la Cour des comptes constate que, depuis la mise en service du tram, le risque de non-respect de la performance dans le chef de Tram'Ardent est adéquatement surveillé par l'unité territoriale de Liège Verviers. La Cour attire cependant l'attention sur le fait que les autres risques (organisation interne de l'UT Liège Verviers, financier, offre de services, etc.) devraient continuer à faire l'objet d'un suivi.

6.3.2 Risques avérés et leurs conséquences

6.3.2.1 Périmètre du projet et phasage

Comme exposé au [chapitre 2](#), la décision de réaliser un tram à Liège a été prise par le gouvernement wallon sur la base d'une conception encore immature du projet qui l'exposait au risque d'une modification de son périmètre. Le phasage du projet a engendré des risques juridiques et financiers qui n'ont pas été analysés en 2011 lorsqu'il a été décidé de limiter le PPP à la ligne courte et de réaliser les extensions ultérieurement.

Dix ans plus tard, il a été décidé de réaliser la deuxième phase du projet relative aux extensions du tram pour lesquelles les travaux, fournitures et services nécessaires sont nombreux²¹⁰. L'OTW a examiné, avec l'aide du consortium Stibbe et PWC, le mode opératoire économiquement et juridiquement adéquat afin d'identifier ce qui pourrait contractuellement être confié par marché classique à un nouveau tiers et ce qui, pour des raisons techniques d'interface, devrait faire l'objet de commandes complémentaires auprès de Tram'Ardent.

Le risque que ce dernier conditionne les commandes complémentaires qui lui sont adressées pour les extensions à une diminution de ses responsabilités était élevé s'il devait garantir les performances en utilisant une infrastructure construite par un tiers. Par ailleurs, le risque de prix anormalement haut pour des prestations complémentaires de Tram'Ardent non soumises à la concurrence était également important.

²⁰⁹ La matrice des risques du sous-projet de réorganisation de l'UT Liège Verviers a fait l'objet en février 2022 d'une réflexion sur l'évolution des risques mais ne correspond pas à une actualisation détaillée des risques inhérents et résiduels.

²¹⁰ Études d'incidences, sondages préalables, obtention des permis, études (avant-projet, projet et exécution), travaux de construction, acquisition de rames de tram supplémentaires, contrôle de la construction, acquisition des systèmes, maintenance, etc.

La Cour des comptes constate que ces risques n'ont pas été identifiés lors de l'étude des modes de contractualisation des extensions de 2021²¹¹ réalisée par le consortium Stibbe et PWC. Deux risques majeurs se sont concrétisés : l'offre de prix de Tram'Ardent pour la réalisation des systèmes s'est avérée largement plus coûteuse que les estimations réalisées par Liège-Tram et Tram'Ardent a sollicité une diminution de ses responsabilités.

Ces événements ont été à l'origine d'une analyse des risques budgétaires et juridiques induits par les contrats nécessaires à la réalisation des extensions en octobre 2023²¹². Cette deuxième analyse du consortium Stibbe et PWC a identifié de nombreux risques²¹³.

La Cour des comptes considère que, pour l'essentiel, ces risques auraient dû être examinés plus tôt et étaient identifiables au moment de la décision du phasage du projet en 2011. Au reste, les résultats de l'étude d'octobre 2023 n'ont pas empêché la poursuite des travaux d'extension vers Herstal et l'attribution du marché d'extension vers Jemeppe-sur-Meuse²¹⁴.

6.3.2.2 Surveillance du partenaire privé

Dans la phase de conception du projet, l'OTW aurait dû, sur la base de son évaluation de la criticité des risques relevant de la responsabilité du prestataire privé, décider s'il devait mettre en œuvre un niveau complémentaire de surveillance par le biais de contrôles, avec quelle fréquence et quels effectifs, tout en tenant compte de l'auto-contrôle mis en place par Tram'Ardent.

L'absence de fixation, dès le départ, d'un programme de surveillance du prestataire a eu pour conséquence que l'OTW n'a pas été à même de :

- définir précisément les tâches de suivi de la construction sous-traitées à son consultant technique Liège-tram ;
- de distinguer les contrôles à mener pour les travaux de configuration et les travaux hors configuration ;
- définir les prestations des conducteurs de chantier dont le programme de contrôle est conditionné à la mise en œuvre ou non de contrôles par d'autres acteurs.

6.4 Conclusion partielle

La Cour des comptes constate que la structure de pilotage n'a pas été définie clairement et qu'elle a été arrêtée prématurément. De plus, certains de ses acteurs ont été désignés tardivement, sans que leur rôle soit défini de manière satisfaisante.

La Cour des comptes relève également que les informations en provenance du terrain ont été transmises de manière sporadique et non formalisée aux instances de pilotage. Faute de rapports suffisants et réguliers sur les indicateurs clés, les instances de pilotage n'ont pu être pleinement acteurs du processus décisionnel. La Cour observe aussi que la transmission au conseil d'administration de l'OTW et au gouvernement d'informations sur le coût total du programme depuis sa conception au fil du temps a été insuffisante.

²¹¹ Stibbe, *Extensions de la ligne de tram – modifications du marché public en cours d'exécution*, 3 mars 2021.

²¹² Stibbe, *Risques juridiques et budgétaires induits par les contrats nécessaires à la réalisation des extensions au réseau de tram de Liège*, 10 octobre 2023.

²¹³ Dont celui de la déconsolidation du projet par Eurostat, de la potentielle qualification des commandes en aides d'État, d'une remise en cause du caractère légal des commandes complémentaires à Tram'Ardent en regard de la réglementation des marchés publics et d'une augmentation importante de l'endettement consolidé de la Région wallonne.

²¹⁴ Voir le point 4.8 sur les travaux d'extension.

Par ailleurs, l'externalisation des fonctions de chef de projet et d'adjoint au chef de projet construction, qui a créé une dépendance à l'égard des consultants externes, représente un coût, qui a augmenté au fil du temps et à mesure que le projet prenait du retard. En outre, la Cour des comptes relève que la mise à disposition d'un chef de projet par Liège-Tram constitue potentiellement une situation de conflit d'intérêts.

Enfin, la Cour des comptes relève l'absence d'analyse de risques préalable au PPP et d'identification précise des mécanismes de surveillance des prestations du partenaire privé à mettre en œuvre par les conducteurs de chantier et les assistants techniques.

La Cour des comptes conclut que l'OTW a évalué les risques de manière tardive, peu structurée et sans actualisation, ce qui a conduit à une gestion insuffisante de ceux-ci.

Chapitre 7

Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

À l'issue de son audit de la mise en œuvre du programme du tram de Liège, la Cour des comptes met en évidence plusieurs faiblesses tant dans la gestion de projet que dans le respect de la législation sur les marchés publics. La Cour formule ci-après ses conclusions et recommandations spécifiques destinées aux acteurs du programme et des recommandations générales à l'attention du gouvernement wallon, des ministres, du SPW et des unités d'administration publique amenées à mettre en œuvre de futurs projets d'infrastructures de transport en commun.

7.1.1 Conception du projet

La Cour des comptes relève que le programme du tram de Liège a été lancé par le gouvernement wallon avant d'avoir atteint un niveau de préparation suffisant. Le choix du tram s'est appuyé sur une étude incomplète de 2008 limitée au projet isolé de réalisation d'une ligne de transport structurant, sans analyse préalable de la réorganisation du réseau des bus. Ce projet n'a pas été intégré dans une vision à long terme de l'agglomération et de son réseau de transport. La Cour recommande dès lors de renforcer la phase de conception des projets d'infrastructure, qui doit impérativement précéder toute décision gouvernementale. Dans sa réponse, le ministre indique que les recommandations formulées en matière de conception de projet trouvent déjà une traduction concrète dans l'avenant au contrat de service public de l'OTW signé le 10 juin 2026. Ainsi, chaque grand projet structurant devra faire l'objet d'une fiche détaillée décrivant le projet, les objectifs poursuivis, le calendrier, le budget et les sources de financement. De plus, le ministre précise qu'aucun projet ne peut être engagé sans garantie préalable de financement.

Pour les projets wallons ayant un impact sur l'offre de transport, la Cour des comptes recommande que le département technique compétent du SPW MI et l'AOT soient associés dès la conception afin de garantir que le projet réponde aux besoins de transport public identifiés et aux objectifs stratégiques à long terme de mobilité et soit réalisable. Dans sa réponse, le ministre souligne la volonté de clarifier le rôle de l'AOT au travers du projet de décret révisant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes. Celui-ci prévoit que l'OTW transmettra à l'AOT ses besoins en nouvelles infrastructures et que cette dernière formulera au gouvernement un avis préalable sur ces projets structurants.

7.1.2 Choix du partenariat public-privé, suivi des coûts et financement de l'OTW

La Cour des comptes observe que le contexte budgétaire a conduit à privilégier le recours à un PPP pour la construction de la ligne de tram. Ce choix n'a toutefois pas été précédé d'une évaluation préalable de type coûts-bénéfices (« *Value for money* » [VFM]) démontrant que cette option était la plus avantageuse pour l'OTW et pour la Région wallonne, comme le préconise la littérature de référence. Une telle analyse n'a été réalisée qu'a posteriori, par un consultant chargé d'accompagner le PPP, ayant ainsi un intérêt à valider cette modalité. L'actualisation de l'étude, pourtant recommandée, n'a pas été réalisée. Dans sa réponse, le ministre confirme la nécessité de fonder les choix

d'investissement sur une évaluation préalable robuste notamment de type VFM et précise que le choix du PPP s'est avéré pertinent car il a permis de finaliser le projet dans un cadre contractuel impliquant un partage significatif des risques avec le partenaire privé. Le ministre rappelle le rôle de pionnier de l'OTW dans la mise en œuvre d'un montage contractuel de cette ampleur et indique que cette dimension innovante implique nécessairement une phase d'apprentissage.

La Cour des comptes relève l'absence de base légale pour encadrer les PPP en Wallonie. Compte tenu du poids financier d'un PPP à long terme sur les dépenses publiques et de leur éventuelle multiplication à l'avenir, la Cour recommande sa mise en œuvre. Dans sa réponse, le ministre confirme la nécessité de mieux encadrer le recours aux PPP.

La Cour des comptes constate que la Région wallonne a financé l'intégralité du programme du tram et a liquidé, depuis 2011, 296 millions d'euros de subventions spécifiques à l'OTW. Elle s'est également portée caution au contrat de PPP garantissant à Tram'Ardent le paiement de toutes les sommes dues en exécution du contrat jusqu'en 2052. La Cour a évalué le coût du programme du tram au 31 décembre 2025 à au moins 263,1 millions d'euros et son coût futur à au moins 990,5 millions d'euros HTVA jusqu'en 2052, soit un coût global estimé provisoirement à 1,3 milliard d'euros. Néanmoins, ce montant reste sous-estimé car il n'intègre pas les dépenses liées aux négociations en cours, l'ensemble des marchés encore en cours et quelques dépenses que la Cour n'a pas pu identifier.

La Cour des comptes note que certaines dépenses liées au tram sont également admissibles aux subventions générales octroyées à l'OTW et que les arrêtés de subventions spécifiques ne précisent pas clairement les dépenses éligibles. De plus, certaines dépenses liées aux extensions peuvent être financées par les subventions initialement prévues pour la ligne courte. La Cour relève de ce fait un risque de double subventionnement. Dans leurs réponses respectives, le directeur du SPW MI mentionne que l'audit externe qu'il a commandé pourra prendre en compte ce risque et le ministre que des dispositifs de contrôle interne et de suivi financier sont en place et qu'une vigilance particulière sera apportée sur ce point. De plus, la Cour constate que le coût complet estimé du programme n'a pas été rapporté au gouvernement lors de sa conception. Enfin, le coût réel depuis 2008 n'a pas été consolidé et n'a pas été rapporté au comité de suivi du contrat de service public de l'OTW, à l'AOT et au gouvernement.

Dans sa réponse, le ministre indique que l'avenant au contrat de service public de l'OTW s'accompagne de l'introduction d'indicateurs de performance précis, permettant de mesurer concrètement l'utilisation des moyens publics.

7.1.3 Extensions de la ligne de tram

La Cour des comptes constate que de nombreuses lacunes entachent les décisions successives du gouvernement wallon concernant les extensions de la ligne de tram entraînant une perte importante de temps et d'argent.

Tout d'abord, la Cour des comptes considère que la décision de réaliser les extensions ne résulte pas d'une analyse globale prenant en compte les dimensions de mobilité, de faisabilité, de fréquentation future, d'évaluation des coûts et des sources de financement. En effet, le choix du gouvernement d'opter pour le mode de transport structurant du tram, au regard des besoins futurs de mobilité, n'a pas été démontré ni au lancement du projet dans l'étude initiale de 2008 centrée sur une ligne type d'une longueur plus réduite, ni ultérieurement. Ce n'est qu'en 2024 qu'il a été démontré que la fréquentation attendue sur les extensions ne justifiait pas une ligne de bus à haut niveau de service, ni une ligne de tram.

La Cour des comptes observe également que les contraintes financières et la possibilité d'un financement européen ont fait évoluer au fil du temps le choix du tracé entre ligne longue et ligne courte, sans que le projet n'ait fait l'objet d'un nouvel examen de la réponse à donner aux besoins, ni des risques juridiques et financiers associés.

Lors de l'inscription en 2021 des extensions dans le PNRR, la Cour des comptes constate que les délais imposés étaient manifestement irréalistes et que le coût des extensions était déjà estimé au-delà du financement européen de 105 millions d'euros. La Cour souligne que, malgré le retrait du projet d'extensions du PNRR en 2023, les procédures de marchés publics ont été poursuivies alors qu'aucun plan de financement alternatif n'avait été décidé et que les risques budgétaires et juridiques étaient en cours d'analyse par l'OTW et ses conseils. La Cour observe aussi que le montant des estimations financières présentées au gouvernement n'a cessé de croître, partant de 132 millions d'euros jusqu'à atteindre 627,9 millions d'euros HTVA en août 2024. Le marché de l'extension vers Jemeppe-sur-Meuse a été attribué à un montant particulièrement élevé par rapport aux estimations.

Enfin, la Cour des comptes estime l'impact financier provisoire des extensions à 31,9 millions d'euros HTVA au 31 décembre 2025 auquel il faudra au moins ajouter l'indemnisation du partenaire du PPP et de l'adjudicataire des marchés d'extensions, le surcoût éventuel lié à la remise en état de la voirie vers Herstal ainsi que les frais d'assistance juridique et financière pour les négociations en cours. Un bilan financier complet devrait être dressé dès que l'ensemble des coûts sera connu.

7.1.4 Mise en œuvre du PPP de la ligne courte

La construction de la ligne de tram a subi un retard majeur : initialement prévue en juin 2017, la mise en service commercial a eu lieu en avril 2025. Ce retard de près de 8 ans résulte principalement des refus d'Eurostat d'approuver la déconsolidation du PPP obligeant à relancer une nouvelle procédure ainsi que de circonstances exceptionnelles ayant conduit à un avenant au contrat. La Cour des comptes estime que les refus d'Eurostat étaient difficiles à anticiper par l'OTW puisque les lignes directrices en la matière n'étaient pas encore totalement élaborées lors de la conception des documents du premier PPP.

La Cour des comptes observe que les augmentations du coût du contrat pendant la construction s'élèvent à 79,6 millions d'euros. De plus, une avance sur redevance de 35,3 millions d'euros a été octroyée à Tram'Arden pour laquelle la Cour identifie un risque de non-récupération vu qu'elle interviendra en fin de contrat en 2052. Par ailleurs, le coût total du PPP ne peut pas encore être établi de manière certaine car des négociations sont toujours en cours pour l'indemnisation de frais liés aux demandes de modifications du contrat et parce qu'un second avenant est en cours de rédaction à la suite de l'invocation, par Tram'Arden, de nouvelles circonstances exceptionnelles.

La Cour des comptes remarque que l'OTW a fait le choix d'assouplir certaines clauses du contrat en raison des difficultés rencontrées par le prestataire privé, notamment en renonçant à certaines pénalités et en plafonnant d'autres par le truchement du certificat de disponibilité. Ce certificat de disponibilité a été délivré sans la réception provisoire des travaux hors configuration et alors que le système d'enregistrement des notifications et l'outil de calcul des réductions de la redevance évaluant la performance de Tram'Arden n'étaient pas opérationnels. Ils ne le sont toujours pas à la clôture des travaux d'audit.

Dans sa réponse, le ministre fait valoir que le coût du projet et son délai d'exécution ont été impactés significativement par des événements exceptionnels et difficilement prévisibles (crise sanitaire, inondations, contexte inflationniste dû à la guerre en Ukraine) et que les ajustements liés aux choix opérationnels apparaissent comme proportionnés au regard de l'importance et de la complexité du projet.

À la clôture de l'audit, la Cour des comptes observe que des modifications du contrat liées à la phase de construction ne sont toujours pas clôturées. La Cour relève que de nombreuses non-conformités subsistent sans compromettre, selon l'OTW, ni la sécurité, ni l'exploitation de la ligne. Pour les travaux hors configuration, la Cour constate que bien que 98 % des travaux soient achevés, les principaux aménagements ne sont pas réceptionnés, ce qui retarde la date de début de garantie à charge de Tram'Ardent. Pour les quelques réceptions provisoires réalisées assorties de non-conformités mineures, l'OTW n'a pas, contrairement aux clauses du contrat, fixé le délai de mise en conformité, laissant au prestataire le soin de les fixer. Pour les travaux de configuration et les trams, les non-conformités sont assorties de pénalités qui auraient dû être appliquées dès la seconde redevance, mais l'OTW n'a pas encore établi les décomptes de pénalités prévus par le certificat de disponibilité. La Cour relève que, par conséquent, le montant des deux premières redevances n'est pas arrêté à la clôture des travaux d'audit.

De plus, Tram'Ardent n'atteint pas le niveau de performance requis par le contrat, ce qui a conduit l'OTW à réduire de 25 % le montant de la deuxième redevance. La Cour des comptes considère qu'il existe un risque de soutenabilité financière du projet par Tram'Ardent s'il ne prend pas les mesures permettant de remédier aux non-conformités et de respecter les critères de performance du contrat.

La Cour des comptes constate, par ailleurs, d'importantes modifications des marchés d'assistance technique, de mise à disposition d'un chef de projet adjoint et de conducteurs de chantier, dont certaines sont irrégulières, ainsi qu'un non-respect des modalités de facturation de ces marchés. Au niveau du cycle des achats de l'OTW, la Cour constate l'absence de lien dans la comptabilité entre les factures et le marché public correspondant, ce qui ne permet pas d'avoir un suivi adéquat de l'exécution des marchés et de leur coût. Lorsqu'une révision de prix est prévue dans un marché public, la Cour relève que les modifications de marché approuvées par le conseil d'administration de l'OTW sont sous-estimées car elles n'intègrent pas le calcul de la révision des prix.

7.1.5 Pilotage et gestion des risques

La Cour des comptes constate que la structure de pilotage n'a pas été définie clairement et qu'elle a été arrêtée prématurément. De plus, certains de ses acteurs ont été désignés tardivement, sans que leur rôle soit défini de manière satisfaisante.

La Cour des comptes relève également que les informations en provenance du terrain ont été transmises de manière sporadique et non formalisée aux instances de pilotage. Faute de rapports suffisants et réguliers sur les indicateurs clés, ces instances n'ont pu être pleinement actrices du processus décisionnel. La Cour observe aussi que la transmission au conseil d'administration de l'OTW et au gouvernement d'informations sur le coût total du programme depuis sa conception au fil du temps a été insuffisante.

Par ailleurs, l'externalisation des fonctions de chef de projet et d'adjoint au chef de projet Construction, qui a créé une dépendance à l'égard des consultants externes, représente un coût, qui a augmenté au fil du temps et à mesure que le projet prenait du retard. En outre, la Cour des comptes relève que la mise à disposition d'un chef de projet par Liège-Tram constitue potentiellement une situation de conflit d'intérêts.

Enfin, la Cour des comptes constate l'absence d'analyse de risques préalable au PPP et d'identification précise des mécanismes de surveillance des prestations du partenaire privé à mettre en œuvre par les conducteurs de chantier et les assistants techniques.

La Cour des comptes conclut que l'OTW a évalué les risques de manière tardive, peu structurée et sans actualisation, ce qui a conduit à une gestion insuffisante de ceux-ci.

Dans sa réponse, le ministre indique que l'avenant au contrat de service public désigne de manière claire l'OTW comme pilote opérationnel en charge de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des grands projets structurants. La Cour des comptes précise qu'il n'en reste pas moins que l'OTW doit améliorer ses processus internes en matière de pilotage de projet et développer une culture de gestion des risques.

7.2 Recommandations spécifiques au programme du tram de Liège

Thématiques	Recommandations	Destinataires
Mise en œuvre du PPP	1 Prendre les mesures nécessaires pour garantir le remboursement des avances consenties au partenaire privé dans le cadre de l'avenant au contrat	OTW
	2 Prendre les mesures pour remédier aux non-conformités des travaux hors configuration et accélérer le processus de réception provisoire des travaux	OTW
	3 Établir le coût final des demandes de modifications du contrat de PPP de la phase de construction terminée depuis la mise en service du tram	OTW
	4 Déterminer le montant définitif des deux premières redevances	OTW
	5 Résoudre rapidement les désaccords relatifs au système d'enregistrement des notifications et à l'outil de calcul des réductions	OTW
	6 Établir le décompte des pénalités liées aux non-conformités des travaux de configuration et des trams, conformément au certificat de disponibilité et appliquer ces pénalités sur la prochaine redevance	OTW
Suivi financier et subventionnement de l'opérateur public	7 Établir un bilan provisoire des dépenses liées aux extensions	SPW MI - AOT

7.3 Recommandations générales pour les projets de transport en commun

Thématiques	Recommandations	Destinataires
Conception du projet	8 S'assurer du degré de maturité suffisant de la conception d'un projet avant son lancement par le gouvernement	OTW SPW MI - AOT Ministre Gouvernement
	9 Établir une estimation complète et structurée des coûts en tenant compte du choix d'exploitation envisagé et s'assurer de leur financement sur la durée de vie du projet	OTW SPW MI - AOT Ministre Gouvernement
Recours au PPP	10 Réaliser une évaluation préalable de type coûts-bénéfices fondée sur des données fiables avant toute décision de recourir à un PPP, l'actualiser après la consultation du marché et l'alimenter par une évaluation ex post des PPP déjà réalisés	OTW Ministre Gouvernement
	11 Lancer deux marchés publics distincts d'assistance juridique et financière dans le cadre d'un PPP : l'un pour la validation de l'approche, l'autre pour les prestations pendant le PPP	OTW
	12 Afin d'en améliorer leur gestion, encadrer le recours aux PPP par une disposition légale définissant notamment : • les obligations des autorités publiques en matière de gestion ; • les informations à communiquer aux décideurs politiques ; • les informations à transmettre aux parties prenantes permettant d'évaluer les effets financiers à long terme.	Ministre Gouvernement Législateur
Mise en œuvre du PPP	13 Dans l'exécution des marchés publics : • évaluer et documenter le caractère essentiel ou non des non-conformités lors des réceptions provisoires ou lors de la délivrance d'un certificat de disponibilité ; • fixer des délais de mise en conformité ; • appliquer les pénalités prévues.	OTW
Suivi financier et subventionnement de l'opérateur public	14 Définir précisément, dans les arrêtés de subventionnement spécifiques à un projet, les dépenses admissibles et les pièces probantes à fournir pour justifier l'utilisation de la subvention	Ministre SPW
	15 Avoir une approche réaliste dans l'estimation des calendriers prévisionnels et dans l'analyse des délais d'exécution proposés par les opérateurs économiques	OTW Ministre Gouvernement
	16 Veiller à : • identifier précisément la structure des coûts et les hypothèses d'actualisation dès la phase de conception ; • actualiser les estimations au fur et à mesure de l'avancement du projet en maintenant la structure et en documentant les hypothèses retenues ; • intégrer l'effet de l'inflation dans les estimations pour les projets pluriannuels ; • assurer des rapports réguliers des coûts conformes à la structure définie initialement, à l'ensemble des acteurs concernés.	OTW Ministre Gouvernement

Thématiques	Recommandations	Destinataires
Suivi financier et subventionnement de l'opérateur public	17 Réviser les procédures de contrôle interne du cycle des achats pour garantir le respect de la législation relative aux modifications de marchés publics et de service fait et accepté	OTW
	18 Assurer un suivi financier rigoureux des marchés publics en liant systématiquement les factures entrantes au marché public correspondant et en permettant leur identification en comptabilité	OTW
	19 Lorsqu'une clause de révision des prix est prévue, veiller à ce que celle-ci soit calculée et présentée au conseil d'administration lors de l'approbation des modifications de marché	OTW
Pilotage et gestion des risques	20 Assurer un pilotage actif dès le début de la construction et sans interruption, fondé sur une claire définition des rôles des acteurs du pilotage, des indicateurs clés, du rapportage analytique régulier et de sa formalisation	OTW
	21 En cas d'externalisation des prestations à réaliser dans le cadre du projet, s'assurer de l'absence de conflit d'intérêts	OTW
	22 Développer une culture de gestion des risques en élaborant dès la conception une matrice détaillée des risques couvrant toutes les phases du projet (conception, réalisation et exploitation) et son éventuel phasage, en veillant à son actualisation régulière et en définissant un processus d'atténuation des risques identifiés	OTW SPW MI
	23 Définir un programme de surveillance du projet, (complémentaire à celui du partenaire privé dans un PPP), préciser les missions de chacun des acteurs impliqués et assurer un retour d'informations formalisé aux instances de pilotage de celui-ci	OTW

Annexe 1

Coûts des marchés publics connexes, hors PPP

Tableau 15 – Coûts des marchés publics connexes, hors PPP²¹⁵ (en euros HTVA)

Objet	Date attribution	Montant attribué	Montant liquidé au 31/12/2025	Écart
Assistance juridique et financière (1)	15/09/2010	1.193.496,00	1.828.113,25	+ 53 %
Assistance technique	06/04/2011	11.733.208,97	43.300.234,67	+ 269 %
Étude d'incidences	01/03/2012	216.000,00	250.100,00	+ 16 %
Essais sol (ligne courte)	12/09/2012	765.369,40	710.124,18	- 7 %
Déplacements impétrants (ligne courte)	28/11/2013	15.814.846,95	21.352.085,43	+ 35 %
Assistance juridique et financière (2)	11/09/2019	228.875,00	1.606.057,02	+ 602 %
Conducteurs de chantiers (2 marchés)	11/09/2019 14/10/2020	865.200,00	1.486.615,41	+ 72 %
Chef de projet restructuration UTLV	11/09/2019	581.100,00	983.870,49	+ 69 %
Développement d'un outil de gestion	26/03/2020	30.420,00	58.685,50	+ 93 %
Animation en image 3 D	24/04/2020	111.700,00	190.310,00	+ 70 %
Billetterie	26/06/2020	1.490.839,36	1.756.068,31	+ 18 %
Adjoint chef de projet construction	08/07/2020	320.400,00	590.235,32	+ 84 %
Organisation événementielle	17/07/2020	150.000,00	240.685,65	+ 60 %
Matériel informatique (1)	09/09/2020	85.100,00	98.041,65	+ 15 %
Formation exploitation du tram	11/09/2020	112.275,11	84.709,60	- 25 %
Production émissions de télévision	06/01/2021	354.100,00	434.495,00	+ 23 %
Matériel informatique (2)	22/04/2021	82.300,00	88.910,00	+ 8 %
Location structure fête stations	30/09/2021	181.600,00	42.500,00	- 77 %
Matériel technique (son, lumière, vidéos)	22/09/2021	164.360,00	118.925,00	- 28 %
Étude incidences actualisation extension	27/12/2021	145.270,00	145.270,00	0
Essais de sol extensions	27/01/2022	329.131,00	329.130,79	0
Sondages extensions	20/04/2022	1.245.425,00	983.807,75	- 21 %
Expert conduite trams	14/09/2022	217.800,00	37.290,00	- 83 %
ISA extensions	16/02/2023	168.280,00	50.484,00	-70 %

²¹⁵ Par ordre chronologique de leur attribution.

Objet	Date attribution	Montant attribué	Montant liquidé au 31/12/2025	Écart
Déplacements impétrants extensions	09/08/2023	2.872.515,13	2.483.605,97	- 14 %
Contrôle technique extensions		46.073,12	23.036,56	- 50 %
Extension vers Herstal	04/08/2023	57.871.206,91	7.171.389,38	- 88 %
Communication (extensions)	17/11/2023	248.147,73	300.119,89	+ 21 %
Extension vers Jemeppe	30/04/2024	99.074.980,25	19.173,76	- 100 %
Réparation urgentes voiries vers Herstal	12/12/2024	76.652,81	126.178,70	+ 35 %
Remise en état voiries vers Herstal	08/10/2025	6.959.425,08	0	Pas encore de liquidation
Total		203.736.097,82	86.890.253,28	

Source : données comptables OTW communiquées le 27 janvier 2026

Annexe 2

Réponse du vice-président et ministre du Territoire,
des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux**FRANÇOIS DESQUESNES**Vice-Président et Ministre du Territoire,
des Infrastructures, de la Mobilité
et des Pouvoirs locaux

NAMUR, LE 12-06-2026

Mme Florence THYSPrésidente
Cour des comptes
Rue de la Régence, 2**B-1000 BRUXELLES**

Personne de contact :
Hugues DEGEIMBRE - Conseiller
Email : hugues.degeimbre@gov.wallonie.be

Votre courrier du
12-05-2026

Vos références
F8 3.733.773-L7

Nos références (à rappeler s.v.p.)
FD/MP/DW/HD/2026-0567

Annexe(s)
2

Objet : Audit du Tram de Liège - Exécution par PPP d'une mission déléguée de la Région wallonne à l'Opérateur de transport de Wallonie.

Madame la Présidente,
Chère Madame THYS,

J'accuse bonne réception du projet de rapport relatif à l'exécution, par partenariat public-privé, du programme Tram de Liège par l'Opérateur de Transport de Wallonie.

Je tiens tout d'abord à remercier la Cour des comptes pour la qualité de l'analyse produite. Celle-ci met utilement en évidence l'importance de doter les grands projets d'infrastructures d'une gouvernance claire et structurée, ainsi que de fonder les choix d'investissement sur une évaluation préalable robuste, notamment de type « value for money ». Plus largement, le rapport souligne à juste titre la nécessité de mieux encadrer le recours aux partenariats public-privé.

Le projet audité s'inscrit dans une temporalité longue, couvrant plusieurs législatures. Une large part des constats formulés porte dès lors sur des décisions prises par les précédents gouvernements. Sans qu'il m'appartienne de porter une appréciation sur ces choix passés, il est essentiel d'en tirer pleinement les enseignements pour l'avenir.

Toutefois, il apparaît également utile de replacer ce projet dans son contexte. Le recours à un partenariat public-privé constituait, à l'époque de son lancement, une démarche inédite et novatrice. À ce titre, l'Opérateur de Transport de Wallonie a assumé un rôle pionnier en mettant en œuvre, pour la première fois en Wallonie, un montage contractuel de cette ampleur. Cette dimension innovante implique nécessairement une phase d'apprentissage, ce qui permet d'éclairer certaines difficultés relevées par la Cour.

2.

À ce propos, les constats formulés ont été examinés avec la plus grande attention. Certains d'entre eux doivent être appréciés à la lumière des conditions concrètes d'exécution du projet. Ce dernier a été marqué par la survenance d'événements exceptionnels et difficilement prévisibles, notamment la crise sanitaire de 2020, les inondations de 2021 ou encore le contexte inflationniste de 2022 dû à la guerre en Ukraine. Ces événements ont eu un impact significatif sur les délais et les coûts. L'analyse des coûts réalisée par la Cour appelle dès lors une lecture nuancée. Les évolutions constatées s'expliquent en grande partie par ces facteurs exogènes, tandis que les ajustements liés aux choix opérationnels apparaissent comme proportionnés au regard de l'ampleur et de la complexité du projet. À cet égard, le choix de recourir à un partenariat public privé s'est avéré pertinent car il a permis d'assurer l'aboutissement du projet dans un cadre contractuel impliquant un partage significatif des risques avec le partenaire privé.

S'agissant du risque de double subventionnement évoqué dans le rapport, si des dispositifs de contrôle interne et de suivi financier sont en place, une vigilance particulière continuera à être apportée afin de garantir une parfaite traçabilité des financements publics.

Il en va de même pour les recommandations formulées et ce, qu'elles soient propres au tram de Liège ou génériques. Néanmoins, il convient de noter que certaines d'entre elles, notamment en matière de conception du projet, de pilotage et de maîtrise des risques, trouvent d'ores et déjà une traduction concrète dans le cadre contractuel liant actuellement la Wallonie et l'Opérateur de Transport de Wallonie.

Ainsi, l'avenant au Contrat de Service Public 2024–2028, approuvé par le Gouvernement wallon en avril dernier, marque une évolution significative dans l'encadrement des investissements publics en mobilité. Ce nouveau cadre repose désormais sur des engagements financiers fermes, en lieu et place de trajectoires indicatives, renforçant ainsi la crédibilité et la soutenabilité des projets. Il prévoit également un encadrement renforcé des projets structurants, fondé sur la désignation claire d'un pilote opérationnel – l'Opérateur de Transport de Wallonie – responsable de leur préparation, de leur mise en œuvre et de leur suivi.

En outre, chaque projet structurant doit désormais faire l'objet d'une fiche détaillée précisant les objectifs poursuivis, le calendrier, le budget et les sources de financement. Ces projets sont suivis de manière régulière dans le cadre du comité de suivi du Contrat de Service Public, garantissant une plus grande transparence et un pilotage plus rigoureux.

Un principe central a également été introduit : aucun projet ne peut être engagé sans garantie préalable de financement. Cette exigence renforce la discipline budgétaire, sécurise la soutenabilité des investissements et limite les risques liés à des engagements prématurés ou insuffisamment couverts.

3.

Par ailleurs, ce cadre révisé s'accompagne de l'introduction d'indicateurs de performance précis, permettant de mesurer concrètement l'efficacité des investissements et l'utilisation des moyens publics. Il s'inscrit également dans une logique de priorisation accrue, visant à concentrer les ressources disponibles, tant humaines que budgétaires, sur un nombre limité de projets réalistes, financés et effectivement réalisables. Le Contrat de Service Public révisé a pour but de renforcer l'encadrement des investissements publics - qu'ils soient réalisés de manière classique ou via des partenariats public-privé - améliorant ainsi l'alignement entre engagements contractuels, capacité budgétaire et suivi opérationnel, tout en renforçant la transparence des coûts et la planification pluriannuelle.

Enfin, la clarification du rôle de l'Autorité Organisatrice des Transports, en tant que point de contact unique et appui stratégique du Gouvernement, renforce la cohérence de la gouvernance du système de transport public, notamment pour le suivi des projets, la coordination des acteurs et la consolidation de l'information nécessaire à leur pilotage.

Dans ce cadre, le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, en cours de révision, prévoit que l'Opérateur de Transport de Wallonie transmette dorénavant ses besoins en nouvelles infrastructures de transport public à l'Autorité Organisatrice des Transports. En outre, celle-ci devra désormais formuler au Gouvernement un avis préalable sur les projets structurants. Enfin, l'objectif est également d'inclure un représentant désigné par la Cour des comptes au sein du collège de commissaires aux comptes après de l'Opérateur de Transport de Wallonie.

Ces évolutions traduisent l'ambition du Gouvernement de garantir des investissements publics rigoureux, transparents et pleinement soutenables, au service des citoyens et de la qualité des transports collectifs en Wallonie.

Pour votre complète information, vous trouverez en annexe l'avenant au Contrat de Service Public 2024-2028 conclu entre la Wallonie et l'Opérateur de Transport de Wallonie, ainsi que l'avant-projet de décret révisant le décret de 1989 tel qu'approuvé en 2e lecture par le Gouvernement wallon en sa séance du 21 mai 2026.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie d'agréer Madame la Présidente, chère Madame THYS, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Le Ministre,



François DESQUESNES

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2026/1128/22

PHOTO DE COUVERTURE

LETEC

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be