



Papeete, le 5 décembre 2017

Le président

à

Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE

n° 2017-638
Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives
relatives au contrôle des comptes et de la gestion
de la Polynésie française (transports terrestres).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la Polynésie française (transports terrestres) concernant les exercices 2009 à 2017 pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de le transmettre au Président de l'assemblée de la Polynésie française en vue de son inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de cette assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice locale des finances publiques de la Polynésie française.

Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COLLECTIVITE DE LA POLYNESIE FRANCAISE (TRANSPORTS TERRESTRES)

Exercices 2009 à 2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 octobre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1 CONTRAINTES ET ENJEUX DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS TERRESTRES EN POLYNESIE	7
1.1 Des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.....	7
1.2 Les contraintes géographiques, démographiques et urbaines	7
1.3 Des usagers de la route en augmentation mais une part des transports publics en déclin.....	8
1.4 Le partage des compétences en matière de transports terrestres.....	9
2 UN NOUVEAU SOUFFLE STRATEGIQUE DEPUIS 2013, MAIS CERTAINS ENJEUX RESTENT NEGLIGES	11
2.1 Une politique d’abord axée sur la sécurité routière	11
2.2 Un coût majoritairement constitué par le transport scolaire	12
2.3 La direction des transports terrestres : des missions larges, des moyens limités.....	14
2.4 L’affirmation tardive d’une stratégie pour le développement des transports en commun.....	15
2.4.1 Un pilotage incertain en début de période	15
2.4.2 Une nouvelle dynamique stratégique à partir de 2013-2014, mais des réalisations concrètes incomplètes	16
2.4.3 Le schéma directeur, prélude à une nouvelle organisation des transports en commun, en attente de validation mi-2017	17
2.5 L’environnement et l’accessibilité, des enjeux non pris en compte	19
2.5.1 Les impacts environnementaux des transports terrestres sont méconnus	19
2.5.2 L’accessibilité des transports réguliers aux personnes à mobilité réduite n’est pas conçue comme une priorité.....	20
3 LES CONDITIONS D’EXERCICE DES PROFESSIONNELS DU TRANSPORT NON REGULIER DE PERSONNES : UNE REGULATION DEFAILLANTE	21
3.1 Des régimes distincts selon les professions, assouplis de droit ou de fait dans les archipels	21
3.2 Les paradoxes de la gestion des professionnels du transport non régulier de personnes à Tahiti et Moorea.....	23
3.2.1 La gestion de l’accès à la profession de taxi.....	24
3.2.2 La gestion des tarifs des taxis	26
3.2.3 Le contrôle de la réglementation	26
3.3 Le projet de loi du Pays : une volonté d’adaptation aux spécificités des archipels éloignés et de renforcement des sanctions dans les îles de la Société	27
4 LES CARENCES RECURRENTES DU TRANSPORT PUBLIC REGULIER DE VOYAGEURS A TAHITI	28
4.1 L’offre de service	28
4.2 Les relations entre autorité organisatrice et exploitants sur l’île de Tahiti	29

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

4.2.1	Le terme des conventions plusieurs fois repoussé	29
4.2.2	Les déséquilibres des conventions de délégation.....	30
4.2.3	L'aide en carburant	32
4.2.4	L'exécution des contrats par les parties	32
4.2.5	La non-application des mesures destinées à garantir l'exécution du service public.....	35
4.3	L'organisation de la délégation de service public.....	35
4.3.1	Le partage officiel de la délégation en trois lots séparés est battu en brèche par la réalité de l'organisation de la délégation	35
4.3.2	La gestion est déléguée à une autre société possédée et gérée par le directeur général des sociétés délégataires et propriétaire de NTCE.....	36
4.4	L'échec du service public des transports	37
4.4.1	Un service rendu déficient	37
4.4.2	Une faible performance	39
4.5	Un mode de financement actuel des transports terrestres non soutenable.....	39
4.6	Les conditions d'un nouvel équilibre du service public des transports terrestres.....	42
4.6.1	Accroître la part de la contribution du Pays dans le financement du service	43
4.6.2	Elargir la gouvernance des transports collectifs sur la zone urbaine	43
4.6.3	Revoir l'organisation de la délégation de service public	44
ANNEXE : ANALYSE DES COMPTES D'EXPLOITATION DES DELEGATAIRES.....		45
	Le résultat net.....	45
	Le résultat d'exploitation	46
	Les résultats financiers et exceptionnels	48
	La situation bilancielle des délégataires.....	49

SYNTHÈSE

Le précédent rapport de la chambre sur les transports terrestres, qui date de 2008, avait mis en exergue les carences du service public de transport des voyageurs sur l'île de Tahiti, notamment sur le lot urbain.

Presque dix années plus tard, en dépit de doléances récurrentes des usagers, de revendications régulières des exploitants, d'alertes répétées de la direction des transports terrestres à sa tutelle, la situation n'a guère changé. Le Pays ne s'est toujours pas donné les moyens d'une véritable politique dans ce domaine.

Si des objectifs de report modal des déplacements ont pour la première fois été fixés en 2015, les conditions actuelles de la délégation de service public, dont les graves insuffisances perdurent depuis les années 2000, ne permettent pas de les atteindre. La mise en œuvre du service de transport régulier et scolaire met en évidence des carences qui n'ont pas lieu d'être dans le cadre d'un service public. Le fonctionnement actuel du réseau n'est pas du tout à la hauteur des besoins. Les conditions d'exécution du transport public de voyageurs signent l'échec de cette politique publique.

La politique des transports terrestres n'a guère innové depuis 2009, restant centrée sur la sécurité routière, domaine dans lequel des efforts notables ont d'ailleurs été réalisés en matière d'adaptation réglementaire. Il a fallu attendre les années 2013-2014 pour qu'une stratégie en faveur du développement des transports en commun se fasse jour. Mais son bilan en termes de réalisations concrètes ne correspond pas aux ambitions affichées et laisse les besoins insatisfaits. L'élaboration récente d'un schéma directeur des transports terrestres pourrait être le prélude à une nouvelle organisation, plus efficace, des transports en commun.

Si le suivi de l'exécution de la délégation de service public est déficient, la régulation des activités de transport réglementées l'est tout autant. L'insuffisante connaissance de ces marchés, le médiocre suivi des professionnels et des véhicules, ont contribué à une mise en œuvre laxiste de cette régulation, notamment dans les îles éloignées.

L'activité des taxis, en particulier, souffre d'une contradiction entre un strict encadrement réglementaire et des dérives notoires dans son application. L'entrée sur le marché est de fait barrée depuis 2011 par l'absence de réunion du comité consultatif pour l'attribution des autorisations d'exercice, instituant un quota de fait alors même que la réglementation n'en prévoit pas. Les professionnels s'immiscent ainsi dans la régulation, mal assurée par le Pays. Par ailleurs, la licence pour les véhicules de taxi, délivrée par l'administration à titre gratuit, est devenue un bien marchand qui fait l'objet de transactions financières non prévues par le cadre réglementaire.

Le projet de loi du Pays en cours d'examen pourrait permettre un assouplissement de la réglementation et en conséquence, une adaptation de ces activités à la réalité des archipels éloignés, tout en introduisant des dispositions propres à favoriser une plus grande maîtrise des dérives constatées. La collectivité de Polynésie française se trouve ainsi à la croisée des chemins pour sa politique des transports terrestres : le projet de loi du Pays pour les taxis ouvre des perspectives pour une meilleure régulation et l'échéance, en décembre 2017, des délégations de service public pour le transport de voyageurs constitue l'opportunité à saisir pour la mise en œuvre d'une nouvelle délégation exempte des lacunes observées dans les anciennes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Rééquilibrer l'activité de la direction des transports terrestres en étendant ou redéployant les moyens vers le suivi des contrats de délégation de service public, de l'activité des opérateurs et des programmes d'investissement.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre dans les meilleurs délais le schéma directeur des transports terrestres adopté en août 2017.

Recommandation n° 3 : Lancer dans les plus brefs délais la procédure de délégation de service public des transports en commun de voyageurs.

Recommandation n° 4 : Instaurer une participation au financement de l'exploitation du réseau des transports publics réguliers de personnes qui corresponde aux contraintes de service public, dans le cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une instance de coordination entre les communes et le Pays sur les transports terrestres.

Recommandation n° 6 : Revoir l'organisation de la délégation de service public dans le sens d'une mutualisation des coûts et d'engagements précis sur la qualité de service.

INTRODUCTION

Rappel de la procédure :

L'examen de gestion de la collectivité de la Polynésie française (transports terrestres) a été inscrit au programme 2017 de la chambre, pour les exercices 2009 à 2017.

La chambre territoriale des comptes de Polynésie Française est compétente pour cet examen en vertu des dispositions de l'article LO. 272-12 du code des juridictions financières.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettres du 16 décembre 2016 à M. Edouard FRITCH, président de la Polynésie française (AR du 23 décembre 2016), ainsi qu'à ses prédécesseurs MM. Gaston FLOSSE (AR du 23 décembre 2016), Oscar TEMARU (AR du 28 décembre 2016), Gaston TONG SANG (AR du 20 décembre 2016).

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 272-61 du code des juridictions financières s'est tenu le 15 juin 2017 avec M. Edouard FRITCH et avec M. Gaston TONG SANG et le 26 juin 2017 avec M. Oscar TEMARU. M. Gaston FLOSSE n'a pas répondu à la demande d'entretien.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 12 juillet 2017 à M. Edouard FRITCH, président en exercice de la Polynésie française ainsi qu'aux précédents ordonnateurs, MM. Gaston FLOSSE, Gaston TONG SANG et Oscar TEMARU.

Des extraits ont été adressés à M. Calixte GUILLOUX en tant que président de la coordination des syndicats de taxis de Tahiti-Moorea, M. Ronald PITO en tant que président de la société de transport collectif côte Ouest, M. Jacinthe KWONG en tant que président de la société de réseau transport urbain et M. Willy CHUNG SAO en tant que président de la SAS Nouveaux transporteurs de la côte Est d'une part et président de la société de gestion de transport d'autre part.

La Chambre territoriale des comptes a reçu et pris en compte les réponses de M. Edouard FRITCH, Président de la Polynésie française, M. Calixte GUILLOUX, président de la coordination des syndicats de taxis de Tahiti-Moorea et de M. Willy CHUNG SAO, président de la SAS Nouveaux transporteurs de la côte Est d'une part et président de la société de gestion de transport d'autre part. La Chambre territoriale des comptes a arrêté ses observations définitives reproduites ci-après lors du délibéré du 20 octobre 2017.

Transmises au Président de la Polynésie française et à ses prédécesseurs par lettre du 24 octobre 2017, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

Champ du contrôle :

Le précédent contrôle de la chambre, rendu public en 2008, a porté sur l'organisation, de 1998 à 2007, des transports publics terrestres réguliers de personnes sur l'île de Tahiti, dans le cadre des conventions de délégation de service public passées entre la collectivité de Polynésie et trois entreprises délégataires.

La chambre y relevait un échec de cette délégation sur la zone urbaine de Papeete, contrebalancée par une meilleure organisation du réseau à la périphérie urbaine (côtes est et ouest). Elle recommandait au Pays de prendre plusieurs décisions rapides :

- revoir la convention de délégation de service public, le plan de cession de la société Maeva Transport devant l'y aider ;
- redéfinir le rôle de la SEM Maeva Nui dans la gestion du réseau de transport urbain, en gardant la complète maîtrise du dossier ;
- mettre en œuvre toute solution pouvant garantir la mise en place progressive d'un service public de qualité ;
- accompagner la réforme par des aménagements de voirie et d'arrêts destinés à rendre lisible la volonté de favoriser ce mode de transport (plan de déplacement urbain) ;
- anticiper la réflexion sur l'équilibre financier de services de transport en commun, en collaboration avec la commune de Papeete qui entendait reprendre la politique générale de stationnement des véhicules ; une telle politique doit se coordonner avec celle des transports en commun, afin d'inciter à l'usage de ce mode de déplacement et prévoir les crédits budgétaires en faveur de son développement ;
- engager enfin une réflexion sur le transfert aux communes (ou à l'intercommunalité) de la compétence « transport urbain », en cohérence avec les dispositions de la loi organique.

Aucune de ces recommandations n'a été suivie par l'autorité organisatrice de la politique des transports terrestres.

L'examen de gestion actuel sur la politique sectorielle des transports terrestres, à partir de l'analyse des enjeux et des contraintes de cette politique en Polynésie française, dresse un bilan des délégations de service public à l'œuvre depuis 15 ans et du service rendu en matière de service public de transports de personnes.

L'évaluation de la politique dans le domaine de la réglementation de sécurité routière ainsi qu'en matière de suivi des conditions d'exercice de la profession réglementée des taxis complète l'examen des transports réguliers de personnes.

1 CONTRAINTES ET ENJEUX DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS TERRESTRES EN POLYNESIE

1.1 Des enjeux économiques, sociaux et environnementaux

Les transports terrestres, qu'ils concernent les personnes ou les marchandises, qu'ils soient publics ou privés, qu'ils s'adressent aux touristes, aux scolaires ou à l'ensemble de la population, représentent un enjeu d'ordre à la fois social, économique et environnemental.

Instrument de désenclavement social et géographique de certains quartiers éloignés des services à la population, le transport public régulier de personnes, en particulier, doit permettre de pallier les difficultés de déplacement de certaines catégories de la population et faciliter l'accès à l'emploi ou à la formation.

Le contrat de ville 2015-2020 de l'agglomération de Papeete fait état d'une proportion de 19 % des ménages sans aucun véhicule dans les quartiers considérés comme prioritaires pour la politique de la ville. La promotion des déplacements dits « doux » dans ces quartiers, par l'aménagement des voiries et des pistes piétons et cyclables, a été retenue comme objectif pour l'amélioration des conditions de vie et l'accès à l'emploi et aux services.

Par ailleurs, le secteur des transports terrestres est source d'emplois directs et indirects. La direction des transports terrestres n'a toutefois pas été en capacité de fournir une estimation du nombre d'emplois engendrés par ce secteur sur le territoire polynésien.

Enfin, le report de l'usage des voitures particulières vers les transports collectifs limite les phénomènes de congestion et leur impact sur l'économie, la sécurité des déplacements et l'environnement.

1.2 Les contraintes géographiques, démographiques et urbaines

La politique en matière de transports terrestres est fortement dépendante de l'environnement géographique et démographique dans lequel elle s'insère. Elle concerne de fait essentiellement l'île de Tahiti, en raison de sa superficie, de son développement urbain et en raison de la concentration de presque 70 % de la population. Le réseau de transports terrestres vise ainsi à desservir une population de plus de 180 000 habitants.

A Tahiti, les déplacements sont contraints par la faiblesse de l'espace foncier disponible, par l'étalement de l'habitat sur le littoral, dans les vallées et sur les pentes au fort relief ainsi que par la concentration des activités et des équipements en matière commerciale, sanitaire et scolaire sur l'agglomération de Papeete, de Mahina à Punaauia. Il n'existe qu'un seul axe de circulation ceinturant l'île.

En outre, les données du dernier recensement de 2012 font état d'un mouvement de périurbanisation au profit des communes plus éloignées de la presqu'île. Cette dynamique n'est pas sans impacts sur les besoins en déplacements vers le centre, en particulier pour les trajets domicile-travail.

Selon une étude réalisée en 2015 à la demande du ministère des transports, les flux de déplacements observés, tous modes de transport confondus, s'élèvent à plus de 500 000 par jour. Ils sont à plus de 90 % en lien avec l'agglomération de Papeete et à 50 % en lien avec la ville de Papeete elle-même, faisant ressortir deux zones de concentration, entre Papeete et la Punaruu et entre Papeete et Mahina.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la Polynésie française a précisé que « *le bassin de Taravao échange beaucoup moins avec Papeete (3 200 flux/jour) qu'avec Punaauia et Faa'a, qui représentent 8 700 flux par jour (...) la grande majorité des déplacements (étant) internes au bassin de Taravao (26 700 flux/jour)* ».

1.3 Des usagers de la route en augmentation mais une part des transports publics en déclin

Les études menées à la fois par le ministère des transports¹ et par l'ISPF² font état d'une progression des usagers de la route au cours de la dernière décennie. La motorisation des ménages s'est accrue et augmente avec la proximité de Papeete. En 2015, plus de 76 % des ménages polynésiens possèdent une voiture, contre 71 % au début des années 2000. La possession de deux ou trois véhicules est devenue plus courante, jusqu'à concerner presque un tiers des ménages en 2015. Dans sa récente enquête sur le budget des familles (données 2015), l'ISPF souligne d'ailleurs que le transport est devenu le second poste de dépenses pour les ménages.

En conséquence, la part modale des déplacements en véhicule particulier est en progression, au détriment des transports publics : plus de 70 % des déplacements sur l'île de Tahiti sont effectués en voiture individuelle, contre 10 % en transports collectifs. Ceux-ci ne représentent que 5 % des flux domicile-travail. Selon l'ISPF, 5% des familles utilisent les transports collectifs contre 16 % en 2000. Les modes de déplacements « doux » (marche, vélo), quant à eux, bénéficient aussi d'une part d'environ 10 %. Leur développement est notamment freiné par la faiblesse des aménagements en pistes cyclables. La croissance de la mobilité quotidienne a ainsi davantage profité à la voiture, engendrant des congestions régulières sur certains axes et une saturation du centre urbain aux heures de travail, en raison de la pression sur le stationnement et la circulation.

¹ Etude EGIS.

² Enquêtes de 2012, enquête budget des familles 2014-2015.

Cette problématique des transports de voyageurs sur le territoire polynésien fait écho à celle constatée sur le plan national, avec le maintien à un niveau important de la part modale de la voiture individuelle.

Le contexte de la politique des transports terrestres est donc celui d'une congestion des voies de circulation menant au centre urbain, conjuguée à une baisse tendancielle de fréquentation du réseau de transports collectifs.

1.4 Le partage des compétences en matière de transports terrestres

Le précédent rapport de la chambre territoriale des comptes (2008) soulignait le fait que la compétence sur les transports terrestres restait exercée par la collectivité de Polynésie française alors qu'une partie de cette compétence, sur les transports communaux – c'est-à-dire desservant le territoire de la commune -, avait été dévolue aux communes par la loi organique de 2004, précisée sur ce point par un avis du Conseil d'Etat du 26 septembre 2006.

S'agissant des transports intercommunaux entre communes adjacentes, l'exercice de la compétence des communes est subordonnée, selon le Conseil d'Etat, à la mise en place par le Pays d'une réglementation précisant notamment les modalités d'établissement d'un périmètre de transports communaux et les conditions de la substitution des autorités communales à celles de la Polynésie.

En l'absence de réglementation ad hoc, le Pays est donc toujours en 2017 l'autorité organisatrice des transports communaux et intercommunaux de voyageurs, en référence à la délibération n° 2000-12 APF du 13 janvier 2000 relative à la modernisation et au développement des transports routiers en Polynésie française.

En tout état de cause, le diagnostic établi en 2016 par le ministère de l'équipement et des transports soulignait la réticence des communes à s'engager dans cette compétence, faute de ressources spécifiques, en même temps que le souhait de certaines d'entre elles d'être associées à la définition de l'offre de transport, voire à sa gestion sur le terrain.

En dehors du transport scolaire, géré sur l'ensemble du territoire par le ministère de l'éducation en lien avec la direction des transports terrestres, la mise en œuvre de la compétence du Pays se restreint à l'île de Tahiti. Sur l'île de Moorea, le transport public régulier de personnes est en effet assuré par un transporteur privé, en dehors de toute convention avec la commune. Les îles Sous-le-vent ne possèdent pas de réseau de transport public régulier, en-dehors du transport scolaire.

De plus, l'organisation des transports terrestres est tributaire d'orientations en matière de voirie et de stationnement, domaines relevant des autorités communales. Le contrôle du stationnement et la répression du stationnement illicite, faisant intervenir les pouvoirs de police du maire, sont déterminants pour réguler l'évolution de la part modale des transports collectifs.

La mise en place de parkings et de places de stationnement dans la commune de Papeete n'incite pas à l'usage des transports en commun ou d'autres modes de déplacement. Selon le diagnostic effectué dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur des transports, le centre-ville de Papeete pâtit d'un stationnement illicite important. Les tarifs pratiqués sont peu dissuasifs dans la mesure où le respect du paiement est faible.

Or, l'absence de structure de coordination sur les transports entre les autorités concernées ne facilite pas le bon développement de cette politique publique.

Via le syndicat mixte chargé du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), une collaboration entre Pays et communes de l'agglomération de Papeete a toutefois été initiée en 2012-2013, entre autres sur la thématique de la mobilité, sans toutefois aboutir.

Par ailleurs, l'incidence des caractéristiques du développement urbain sur les choix opérés en matière de transports, par exemple par l'aménagement d'aires de stationnement, ou par l'utilisation du foncier, limité sur la zone urbaine, rend nécessaire une complémentarité entre services administratifs du Pays, notamment entre politiques de transport et d'urbanisme.

De bonnes pratiques ont commencé à se développer récemment, lors de la tenue de commissions locales d'aménagement ou à l'occasion, en 2016, des travaux de relance du schéma d'aménagement général (SAGE). Ce document stratégique, obligatoire depuis 2011, n'est cependant toujours pas achevé. Le rassemblement des trois thématiques urbanisme, transport et équipement dans le même portefeuille ministériel à partir de fin 2013 a rendu la coopération plus aisée.

Mais la cohérence n'est pas toujours assurée entre la politique des « ondes vertes » de l'équipement, propice à l'accentuation de la primauté de la voiture particulière, et l'affichage d'objectifs de report modal vers les transports collectifs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la Polynésie française a conforté l'analyse de la chambre et indiqué *que « la délicate question de l'articulation de la compétence du Pays et celle des communes (...) a été mise de côté, faute d'arbitrage sur le sujet, tant de la part du Pays que des communes ».*

2 UN NOUVEAU SOUFFLE STRATEGIQUE DEPUIS 2013, MAIS CERTAINS ENJEUX RESTENT NEGLIGES

2.1 Une politique d'abord axée sur la sécurité routière

Telle qu'elle ressort des programmes budgétaires, la politique en matière de transports terrestres apparaît surtout conçue dans un objectif de sécurité routière. Selon les rapports annuels du président à l'Assemblée, son périmètre englobe les délivrances d'autorisations et de licences diverses, le contrôle des professions et des véhicules et la préparation des textes réglementaires relatifs à la circulation routière.

De fait, des efforts notables ont pu être constatés, pendant la période sous revue, en matière de réglementation de sécurité routière.

Celle-ci repose sur le code de la route polynésien, issu d'une délibération de l'Assemblée territoriale de 1985³. Deux organes consultatifs, le comité de la sécurité routière et la commission du code de la route, donnent des avis respectivement sur les orientations en matière de lutte contre l'insécurité routière et sur les mesures relatives à l'organisation de la circulation routière.

Le comité de la sécurité routière est composé des différents ministres et acteurs socio-professionnels concernés, et les responsables du cabinet du haut-commissariat, de la gendarmerie, de la police et du parquet judiciaire y sont invités. Censé se réunir au moins une fois par an, ce comité n'a toutefois tenu que trois séances depuis 2010⁴.

La commission du code de la route, présidée par le ministre chargé des transports, comprend les directeurs des services concernés et se réunit en tant que de besoin. Elle a tenu entre une et trois séances annuelles depuis 2010, hormis en 2012 où elle ne s'est pas réunie. Ce fonctionnement témoigne de l'activité réglementaire en matière d'organisation et de sécurité de la circulation routière pendant cette période. Ainsi, depuis 2010, les sanctions applicables à certaines réglementations des transports ont été renforcées, les normes techniques de sécurité des véhicules ont été actualisées, les règles d'usage de la route fixées par le code ont été remaniées pour plus de cohérence et de lisibilité. Outre le renforcement de la répression, la prise de conscience des enjeux de sécurité routière s'est également traduite dans les efforts menés en matière de prévention, notamment par les actions de sensibilisation auprès des scolaires, la mise en place du brevet de sécurité routière, le renforcement des mesures de formation des conducteurs et la normalisation des procédures d'examen.

³ Délibération n°85-1050 AT du 24 juin 1985 portant réglementation générale sur la police de la circulation routière.

⁴ En 2012, 2015 et 2016.

Par ailleurs, les spécificités du territoire polynésien ont été prises en compte et la réglementation adaptée à ce titre, avec l'instauration en 2016 de la capacité de conduire⁵ : autorisant la conduite de certaines catégories de véhicules dans la limite du réseau routier de la zone pour laquelle elle est délivrée, elle permet aux résidents des îles éloignées de Tahiti, ne disposant pas sur place de centres d'examen du permis de conduire, de passer des épreuves pratiques adaptées sur leur lieu de résidence.

En revanche, la réglementation sur le transport de matières dangereuses par route, adoptée en 1996, et qui concerne la sécurité routière, n'a pas fait l'objet d'une gestion active, en dépit de l'objectif fixé en 2014 sur ce point à la direction des transports terrestres⁶. Cette réglementation demeure en effet incomplète : seuls les déchets d'activités de soins et, depuis 2011, l'amiante, sont inclus dans la liste des matières dangereuses ; et la signalisation des véhicules de transport d'hydrocarbure ou de gaz n'est pas obligatoire et reste à l'initiative des sociétés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la Polynésie française a conforté l'analyse de la chambre et indiqué que « *les travaux sur la réglementation relative au transport des matières dangereuses n'ont pu être menés en raison du manque de moyens et de personnel de la DTT et ce, d'autant plus qu'un travail en transversalité avec d'autres services est nécessaire (Direction de l'environnement, services des énergies, direction de la santé et direction général des affaires économiques)* ».

2.2 Un coût majoritairement constitué par le transport scolaire

Le coût de la politique des transports terrestres n'apparaît pas dans son ensemble dans les rapports à l'assemblée. Il doit être reconstitué à partir des différentes missions du budget du Pays dont il est partie prenante – les missions « transports » (concernant les transports terrestres et la sécurité routière), « gestion fiscale » (pour l'exonération de taxe sur le gazole) et « vie sociale » (pour le transport scolaire).

Le coût global des transports terrestres pour le Pays est ainsi de plus de 1,3 milliard de F CFP annuels de 2009 à 2016, en diminution de 2010 à 2012 puis en augmentation depuis 2013 en raison d'une hausse des dépenses d'investissement, de la détaxe carburant et des dépenses liées au transport scolaire.

⁵ Nouveaux articles 132-1 et suivants insérés dans le code de la route par l'arrêté n° 591 CM du 11 mai 2016 portant diverses modifications du code de la route de la Polynésie française modernisant les titres requis pour la conduite des véhicules terrestres à moteur.

⁶ Cf. rapports d'activité de la direction des transports terrestres.

Les dépenses pour le transport scolaire terrestre⁷ en représentent la moitié, environ 700 MF CFP, pour plus de 23 000 élèves des premier et second degrés de l'ensemble du territoire polynésien. La détaxe carburant pour le transport scolaire, d'à peu près 50 MF, s'ajoute à ce montant.

La masse salariale du service administratif chargé de cette politique, la direction des transports terrestres, correspond à un peu moins du quart du coût total, avec 309 MF CFP en 2015.

La détaxe pour le gazole, unique contribution à l'exploitation dans le cadre du service public des transports réguliers et scolaires, représente le troisième poste de dépenses, aux alentours de 170 MF CFP en moyenne.

L'effort global de la collectivité, hors dépenses de personnel, se porte donc essentiellement, au titre de la cohésion sociale, sur le financement du transport scolaire, auquel l'Etat contribue d'ailleurs⁸.

Les investissements du Pays en matière de transports terrestres et de sécurité routière ne comptent que pour une faible part de ce coût, variable selon les années⁹ et en hausse à partir de 2013.

Leur faiblesse jusqu'en 2013 est expliquée par la direction des transports terrestres par le manque de personnel au département des études, qui n'aurait pas permis d'engager rapidement les opérations d'aménagement du réseau des transports en commun pourtant programmées depuis 2010.

Mais le défaut de compétences spécifiques n'est en outre sans doute pas l'unique cause de la faiblesse des investissements réalisés. La direction des transports terrestres s'est heurtée à des difficultés à la fois techniques, portant sur la maîtrise de l'emprise foncière - nécessitant parfois le recours à la déclaration d'utilité publique - ou les normes relatives aux équipements à réaliser, et politiques, dans ses relations avec les communes ou face aux réactions des riverains.

⁷ Pour information, l'ensemble du transport scolaire, terrestre, aérien et maritime confondus, représente un coût de 1,3 milliards de F CFP.

⁸ A hauteur de 350 MF CFP sur un total de 1,3 milliards de F CFP pour l'ensemble du transport scolaire, terrestre, aérien et maritime.

⁹ Les investissements ont représenté entre 27 MF CFP et 155 MF CFP selon les années de 2010 à 2016.

2.3 La direction des transports terrestres : des missions larges, des moyens limités

La direction des transports terrestres assure la mise en œuvre de cette politique, définie et pilotée par le ministère des transports. L'arrêté n° 233 CM du 13 février 2008 modifié précise les missions de ce service administratif, qui n'ont pas été modifiées durant la période sous revue.

Ses attributions concernent en premier lieu la définition et mise en œuvre des réglementations de sécurité routière et d'exercice des professions liées à l'usage de la route, dont elle assure également le suivi. En second lieu, elle définit les conditions de délégation de service public dans le domaine des transports terrestres et est chargée des ouvrages liés aux transports publics routiers. Enfin, des missions plus accessoires lui sont dévolues, telles la gestion des fourrières de véhicules, la perception des redevances, droits et taxes générés par son activité et le contrôle de l'utilisation du parc automobile du Pays en-dehors des heures de service.

Ces attributions composent un périmètre assez large, qui va de la régulation d'activités économiques réglementées à la gestion de délégation de service public en matière de transports en commun, en passant par des activités logistiques et financières. Il convient toutefois de noter que la fourrière automobile n'a jamais été instaurée, en dépit d'attentes des communes à ce sujet et de la réalisation d'une étude de faisabilité technique.

Pour mener à bien ses missions, la direction des transports terrestres dispose, fin 2016, de 64 postes budgétaires répartis en un échelon central et un échelon déconcentré sur l'archipel des îles du Vent. Une subdivision de la direction, pourvue d'un unique agent, existe aux îles Sous-le-Vent. De plus, la gendarmerie nationale collabore à la mise en œuvre des missions de la direction des transports terrestres en lien avec la sécurité routière.

L'inadéquation entre le volume des missions et les moyens humains alloués a été constamment dénoncée par la direction des transports terrestres. Le ministre des transports faisait état en 2014 d'une future maquette de la direction doublant les effectifs. Cette maquette n'a jamais été mise en œuvre et les effectifs se sont effrités depuis 2009.

Certaines cellules de la direction apparaissent désormais en sous-effectifs, telles la cellule des contrôles et enquêtes, prévue pour 10 contrôleurs et fonctionnant avec quatre. Le département des études, chargé d'accompagner le service public de transport en commun par des aménagements d'infrastructures, s'est rapidement réduit à un seul cadre, avant de disparaître de l'organigramme. Un poste d'ingénieur transports a toutefois été créé récemment.

Les postes budgétaires ne sont en outre pas tous pourvus : en 2016, la direction a disposé de 61 agents et de 63 en 2017. Les huit cadres de catégorie A composent 13 % des effectifs. Les bilans sociaux font état d'une dégradation des conditions de travail, dont témoignent le nombre croissant d'arrêts de travail et l'allongement de la durée des absences pour raisons de santé. Le taux d'absentéisme, à la hausse, était de 12 % en 2016.

Les dépenses de personnel de la direction des transports terrestres ont diminué de 14 % entre 2010 et 2012, avant de remonter de 5 % en 2013 pour se stabiliser ensuite autour de 305 MF CFP.

En conséquence, la direction des transports terrestres a privilégié son activité de production de documents administratifs, qui occupe environ 80 % du personnel, au détriment de son activité de conception et de régulation. Elle doit être confortée dans ses fonctions de préparateur des réformes et des projets de texte traduisant les priorités du gouvernement.

La chambre recommande un rééquilibrage de l'activité et une extension ou un redéploiement des moyens vers le suivi des contrats de délégation de service public, de l'activité des opérateurs et des programmes d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement hors ressources humaines ont suivi les mêmes tendances que la masse salariale, sans revenir à leur niveau de 2010, avec un montant de 75 MF CFP en 2015, doublé en 2016 en raison de la mise en place des études sur le schéma directeur.

Cependant, il est à noter que les dépenses d'investissement, après une chute entre 2010 et 2012, sont réparties régulièrement à la hausse depuis 2013, dépassant dès 2014 leur niveau de 2010 et atteignant 155 MF CFP en 2016, soit deux fois plus qu'en 2014. Cette croissance reflète la réalisation de plusieurs aménagements, abribus et terminus routiers.

Par ailleurs, la direction des transports terrestres est pénalisée par un système informatique obsolète, ne permettant pas d'interconnexion entre ses divers services, notamment la délivrance de documents et l'octroi d'autorisations d'exercice. Un logiciel spécialisé pour l'extraction des données des cartes grises, acheté en 2012, n'est toujours pas utilisé, en l'absence de personnel formé.

Recommandation n° 1 : Rééquilibrer l'activité de la direction des transports terrestres en étendant ou redéployant les moyens vers le suivi des contrats de délégation de service public, de l'activité des opérateurs et des programmes d'investissement.

2.4 L'affirmation tardive d'une stratégie pour le développement des transports en commun

2.4.1 Un pilotage incertain en début de période

Faute de politique innovante pendant la première partie de la période examinée, les services administratifs n'ont pu jouer pleinement leur rôle de régulation des transports en commun.

Les rapports du président à l'assemblée de Polynésie française ainsi que les rapports d'activité de la direction des transports terrestres de 2010 à 2013 confirment l'accent porté sur la sécurité routière, la délivrance de documents administratifs et la gestion des professions réglementées de transporteur.

Plusieurs notes de la direction des transports terrestres au ministre de tutelle entre 2009 et 2013 attestent de demandes récurrentes pour la transmission de directives stratégiques dans le domaine des transports collectifs, qu'il s'agisse d'objectifs à atteindre ou de moyens à mettre en œuvre.

Les objectifs qui lui étaient assignés jusqu'en 2013 visaient simplement le suivi du réseau des transports en commun par l'optimisation du versement de l'aide pour le gazole détaxé et le renforcement de la surveillance pour l'amélioration de la qualité du service public rendu par les exploitants sur l'île de Tahiti. Nul développement de la part modale de ce type de transport n'était envisagé, nulle volonté de rééquilibrage des conventions de délégation de service public n'était affirmée.

La gestion des transports terrestres a pâti de surcroît d'un manque de coordination entre services aux attributions pourtant complémentaires : selon la direction des transports terrestres, les travaux de réfection de voirie menés par la direction de l'équipement ont pu parfois conduire à la suppression d'arrêts de bus, sans concertation avec le service concerné. Mais direction de l'équipement et direction des transports terrestres travaillent désormais de concert. La direction de l'équipement a d'ailleurs la charge de représenter la direction des transports terrestres dans les archipels éloignés.

Le comité des transports terrestres, organisme consultatif composé de représentants des pouvoirs publics, des professionnels et des usagers, a pour mission l'examen des demandes d'autorisation préalables d'exercer et des demandes de licences de transport. Les procès-verbaux de ces comités témoignent d'une activité conforme à cette mission. Toutefois, la délibération du 13 janvier 2000 instituant ce comité avait également prévu sa saisine facultative, à titre consultatif, en matière de définition d'une politique globale de réglementation et d'organisation des transports routiers. Pendant la période examinée, une telle saisine par le président du comité, ministre des transports, n'a jamais eu lieu.

2.4.2 Une nouvelle dynamique stratégique à partir de 2013-2014, mais des réalisations concrètes incomplètes

C'est à partir de 2014 que les documents d'orientation budgétaire à l'assemblée de Polynésie mettent en exergue les liens entre la politique des transports terrestres et les différents enjeux économiques et sociaux. L'objectif de maîtrise des déplacements par le développement des alternatives à la voiture particulière s'accompagne d'une volonté apparente de refonte de la réglementation, à partir du constat d'échec de la gestion du réseau de transport public. Les objectifs des politiques de déplacement apparaissent nettement renforcés par rapport à la période précédente et partagés entre le court, le moyen et le long terme. La sécurité routière est toujours présentée comme un objectif majeur.

Parallèlement, s'agissant des transports en commun, la direction des transports terrestres a anticipé dès fin 2013 le terme des délégations de service public, prévu fin 2016, en proposant un plan d'actions pour redéfinir la politique des transports et développer les transports en commun à Tahiti, dans le cadre d'un partenariat potentiel avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Des études pour un projet de transport en commun en site propre devaient être lancées.

En 2014, des directives précises ont émané du ministère par l'intermédiaire d'une lettre de mission, première du genre, au directeur des transports terrestres.

Toutefois, cette volonté politique nouvelle est restée pour l'essentiel lettre morte : les calendriers prévisionnels affichés pour l'atteinte d'objectifs ambitieux dès 2014 – création de couloirs de bus, création de parkings-relais, renforcement de la place des transports public - n'ont pas été respectés et les objectifs ne sont toujours pas atteints en 2017. Les tableaux de bord de pilotage de 2014 sont d'ailleurs repris en 2015 et 2016.

Néanmoins, et ce point n'est pas négligeable, le document de planification prévu, le schéma directeur des transports, a vu son élaboration amorcée en 2014 et achevée en 2016. Le projet de service 2016-2018 de la direction des transports terrestres propose à nouveau de favoriser le report modal vers le transport en commun et les modes doux, en mettant en œuvre le schéma directeur dès 2016, en réalisant la consultation pour élaborer les futures délégations de service public d'ici fin 2015 et en relançant les projets d'aménagement des infrastructures du réseau de transport en commun.

2.4.3 Le schéma directeur, prélude à une nouvelle organisation des transports en commun, en attente de validation mi-2017

Le projet de schéma directeur des transports, évoqué depuis les années 1990, a fait l'objet d'une première tentative avortée de réflexion en 2009. Les études préalables à l'élaboration du schéma directeur des transports terrestres sur l'île de Tahiti ont été lancées en 2014, en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Les grands principes d'organisation et de développement des transports en commun ont été proposés en 2016.

Ce document de planification, nommé schéma directeur des transports collectifs et déplacements durables de l'île de Tahiti, a été approuvé en conseil des ministres le 24 août 2016 après avis du Conseil économique social et culturel. Pourtant transmis comme prioritaire par le président de la Polynésie, il n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée.

L'élaboration du schéma directeur a fait l'objet d'une large concertation. Les diverses parties prenantes y ont été associées à partir de 2015, selon des modalités différentes, et à la suite d'un appel d'offre ayant retenu un groupement de bureaux d'étude.

La première phase de concertation a concerné les élus de l'Assemblée, des communes, les représentants de l'Etat, l'ADEME, les services (notamment urbanisme et équipement) et établissements publics du Pays concernés, la Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers (CCISM), les associations et usagers par le biais d'enquêtes, l'autorité organisatrice ainsi que les exploitants, au travers d'une réunion avec les bureaux d'étude. Elle a permis l'établissement d'un diagnostic qui a précédé la construction, en groupes de suivi, de scénarios de développement des transports en commun. Une nouvelle réunion entre bureaux d'étude et exploitants a alors été organisée, fin 2015, afin de valider les propositions de scénarios. Le choix final d'un scénario-cible s'est accompagné de la rédaction de fiches-actions détaillant les axes du programme d'actions. Les actions font l'objet d'une évaluation financière et environnementale et sont planifiées à horizon de court, moyen ou long terme.

Il convient de noter toutefois que les exploitants ont estimé ne pas avoir été suffisamment associés à ce processus d'élaboration. Les différents documents produits par la direction des transports terrestres dans le cadre de l'instruction ne corroborent cependant pas cette opinion.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre territoriale des comptes, le Président de la Polynésie française a indiqué que « *des associations de consommateurs, des secteurs sportifs, de la jeunesse, du handicap et du développement durable ont été directement invités à prendre part à l'élaboration du schéma directeur des transports collectifs et déplacements collectifs lors de différents ateliers de concertation* ».

Par ailleurs, la direction de la modernisation et des réformes de l'administration (DMRA) n'a pas été sollicitée pour avis sur ce schéma qui porte pourtant sur l'organisation d'un service public. Elle aurait dû l'être dans ce cadre¹⁰.

L'ensemble de la démarche, d'un montant total de 30 MF CFP, a été financée par le Pays et par l'ADEME, qui a apporté une contribution d'environ 13 MF CFP, soit 44 % du coût.

A la suite de la réalisation du schéma directeur, un marché d'étude a été passé par la direction des transports terrestres pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage destinée à la mise en œuvre de la future délégation de service public de transports collectifs à Tahiti. La précédente délégation arrive en effet à son terme en décembre 2017. Le coût prévu est d'environ 28 MF CFP pour l'ensemble du marché, avec une tranche ferme de 22,5 MF CFP. Le marché est en cours en 2017 mais retardé, dans l'attente d'une décision du ministère des transports sur la nature et le contenu de la nouvelle délégation de service public.

La chambre constate ainsi que la précision du schéma directeur en termes d'objectifs assignés et de moyens à allouer lui confère la portée d'un outil de politique publique, sujet à évaluation et révision régulières.

¹⁰ Cf. arrêté n° 2210 CM du 30 décembre 2014 portant création d'un service dénommé direction de la modernisation et des réformes de l'administration (DMRA).

Prenant acte de la réponse du Président de la Polynésie française en réponse aux observations provisoires indiquant que la délibération n°2017-73/APF du 17 août 2017 a validé le schéma, la Chambre recommande au Pays d'entamer sa mise en œuvre dans les meilleurs délais, compte tenu de la proche échéance des conventions de délégation de service public actuelles et de l'importance du retard déjà pris dans la modernisation des transports collectifs de Tahiti.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre dans les meilleurs délais le schéma directeur des transports terrestres adopté en août 2017.

2.5 L'environnement et l'accessibilité, des enjeux non pris en compte

2.5.1 Les impacts environnementaux des transports terrestres sont méconnus

Les impacts environnementaux du secteur du transport sont loin d'être négligeables en Polynésie française. Selon une étude réalisée en 2016 dans le cadre du schéma directeur des transports collectifs de Tahiti, les transports terrestres constituent le premier poste consommateur d'énergie en Polynésie française, et le second en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

Le plan climat énergie adopté par la Polynésie française en 2015 préconise la définition d'une politique de déplacements durables intégrant la notion d'efficacité énergétique. L'objectif fixé dans ce cadre est d'augmenter la part modale des transports en commun à Tahiti à 21 % du trafic d'ici 2020, contre environ 10 % actuellement : la mise en application des schémas directeurs des transports et l'incitation aux plans de mobilité à l'échelle des entreprises ou des administrations visent ainsi à optimiser les déplacements et, par suite, à réduire la place de la voiture particulière.

Force est de constater que la mise en place de ce programme a déjà pris du retard, le schéma directeur des transports terrestres n'étant pas encore inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée mi-2017. Cependant, l'agence de développement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), partenaire du plan climat énergie, débutera les formations destinées aux grandes entreprises et bureaux d'étude locaux dans ce domaine dès septembre 2017.

Par ailleurs, le développement des modes doux de déplacements permettrait la réduction des nuisances environnementales. Or, l'île de Tahiti compte très peu d'itinéraires cyclables. Seules des bandes cyclables non sécurisées et peu respectées existent sur la chaussée. Selon le diagnostic posé par le schéma directeur, un quart seulement du réseau territorial dispose d'aménagements en faveur des déplacements doux.

Comme la chambre l'a déjà noté dans son rapport sur la politique territoriale de l'environnement, la qualité de l'air n'est pas suivie en Polynésie française et la présence de polluants ne fait pas l'objet de surveillance. En l'absence de normes environnementales pour les véhicules, l'instauration d'une obligation de contrôle technique périodique, mise à jour en 2013¹¹, ne vise qu'un objectif de sécurité routière¹². Les modalités du contrôle technique ciblent l'état d'entretien et de fonctionnement du véhicule, sans test de réglage du moteur. L'unique indicateur de la pollution porte sur le bon état ou non du moteur gazole, sans autre précision.

De surcroît, les visites techniques ne concernent pas l'ensemble des véhicules circulant sur le territoire. Seuls les poids lourds et les véhicules utilisés par les activités réglementées y sont soumis : transport en commun, taxis, transport touristique, véhicule de location, transport spécialisé – notamment transport sanitaire –. La validité de ces contrôles est limitée à six mois pour le transport de personnes. La visite technique constitue ainsi, accessoirement, un moyen de suivi des activités réglementées.

Les visites techniques sont assurées par la direction des transports terrestres pour Tahiti et l'archipel des Tuamotu-Gambier, par la direction de l'équipement pour les autres îles. L'exécution des réparations ou aménagements éventuellement prescrits à l'issue de la visite est vérifiée par une contre-visite technique. Mais la direction des transports terrestres n'élabore pas de données statistiques sur les bilans des visites techniques. Le nombre de contrôles techniques réalisés apparaît par ailleurs en baisse régulière au fil des années. La DTT l'explique par la diminution du nombre de ses contrôleurs.

Ainsi, les enjeux environnementaux de la politique des transports terrestres ne sont pas encore appréhendés par la Polynésie française.

2.5.2 L'accessibilité des transports réguliers aux personnes à mobilité réduite n'est pas conçue comme une priorité

L'arrêté n° 2619 PR du 2 septembre 2011 relatif aux véhicules de transports en commun prévoit une obligation d'aménagements spécifiques destinés à faciliter le transport de personnes handicapées en fauteuil roulant, notamment rampe d'accès ou plate-forme élévatrice. L'objectif d'accessibilité du matériel roulant est pour l'instant limité à ces aménagements de portes. Seuls quatre véhicules sur une flotte de 166 en sont dotés.

Il existe cependant en Polynésie un service spécifique de transport, géré par des associations subventionnées par la direction des affaires sociales, pour la prise en charge des personnes à mobilité réduite se déplaçant vers des établissements de soins ou d'éducation spécialisés.

¹¹ Cf. arrêté n° 1409 CM du 18 octobre 2013 portant modification de la délibération n° 85-1050 AT du 24 juin 1985 modifiée portant réglementation générale sur la police de la circulation routière et de divers arrêtés d'application.

¹² Cf. arrêté n° 376 CM du 6 mars 2000 fixant le champ d'intervention des visites techniques.

S'agissant de la mise en accessibilité de la voirie, la compétence relève des communes. Aucun plan d'action n'est pour l'instant prévu pour l'aménagement des arrêts de bus. Pourtant, une délibération de 1991¹³ prévoyait l'obligation pour les communes de plus de 5000 habitants de rendre la voirie et les équipements accessibles aux personnes à mobilité réduite dans un délai de 10 ans. Des efforts importants sont donc à conduire pour répondre à l'objectif d'accessibilité du réseau de transport affiché dans la réglementation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la Polynésie française a indiqué que « *dès que cela est possible, la DTT veille à ce que ses ouvrages permettent le passage de fauteuils roulants dans les meilleures conditions* ». Par ailleurs, il a indiqué que « *le Pays s'est saisi de cette problématique en nommant une déléguée interministérielle au handicap avec laquelle la DTT est en contact régulier* ».

En dépit de cette réponse, la chambre souligne que des efforts importants sont à conduire pour répondre à l'objectif d'accessibilité du réseau de transport affiché dans la réglementation.

3 LES CONDITIONS D'EXERCICE DES PROFESSIONNELS DU TRANSPORT NON REGULIER DE PERSONNES : UNE REGULATION DEFAILLANTE

3.1 Des régimes distincts selon les professions, assouplis de droit ou de fait dans les archipels

Diverses activités réglementées sont concernées par le transport de personnes, en-dehors du transport public régulier. Les conditions d'exercice de chacune d'elles s'inscrivent dans le cadre du code de la route de la Polynésie française, notamment en ce qui concerne les autorisations de mise en circulation et les visites administratives des véhicules ainsi que les contrôles routiers.

¹³ Délibération n° 91-62 At du 10 mai 1991 complétant le code d'aménagement de la Polynésie française en matière de dispositions permettant de rendre accessibles aux personnes handicapées à mobilité réduite, la voirie, les établissements recevant du public et les grands programmes d'habitation + arrêté d'application n° 51 CM du 9 janvier 1992.

En-dehors de ce cadre commun, chaque activité est régie par des textes différents. Les services privés de transport de personnes, organisés par des entreprises, des associations ou des établissements publics dans le cadre de leurs missions, relèvent de la délibération de 2000 sur la modernisation des transports routiers¹⁴, tout comme les services touristiques effectuant le transport de visiteurs. Les véhicules de remise¹⁵ et les taxis sont régis par des délibérations plus récentes et plus précises, datant de 2008¹⁶.

Les activités de taxi, mais aussi de véhicule de remise (à l'activité plus marginale) et de véhicule de service particularisé, dont les réglementations ont été revues en 2008, apparaissent plus encadrées que les services touristiques de transport de personnes régis par la délibération de 2000.

Ceux-ci sont soumis à des contraintes portant uniquement sur les conditions d'exercice – autorisation préalable, licence de transport, modalités de commencement et interruption de service -.

En revanche, l'encadrement des taxis et véhicules de remise, qui portent également sur le transport de personnes, concerne, outre les conditions d'exercice, les conditions d'exécution de la prestation de transport, ainsi que la réglementation des tarifs. Les règles de procédure sont nettement plus détaillées, portant par exemple sur des interdictions générales, les modalités de prise en charge des clients, la tenue vestimentaire, la durée d'exploitation des véhicules. Une commission de discipline est instituée, chargée de prononcer les sanctions aux infractions à l'issue d'une procédure disciplinaire précise.

Pourtant, ces différentes activités, centrées sur la mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur, visent souvent la même clientèle de touristes. La distinction s'opère, selon les textes, sur la tarification, à la course pour les taxis et à la place pour le transport touristique. Les licences attribuées aux transporteurs touristiques portent en outre sur des lignes routières spécifiques.

Les différentes activités relèvent :

- soit d'un régime d'autorisation d'exercice, assortie d'une ou plusieurs licences attribuées par véhicule : c'est le cas des taxis, des véhicules de remise et des transports touristiques ;
- soit d'un régime de simple déclaration, appliqué aux activités moins encadrées que sont les transports privés de personnes, les locations de véhicules sans chauffeur et les transports de marchandises.

¹⁴ Délibération n° 2000-12 APF du 13 janvier 2000 relative à la modernisation et au développement des transports routiers en Polynésie française.

¹⁵ Véhicules de louage de grand luxe, avec chauffeur.

¹⁶ Délibération n° 2008-4 APF du 10 avril 2008 portant réglementation de l'activité d'entrepreneur de véhicule de remise.

Par ailleurs, un certificat de capacité professionnelle est exigé des chauffeurs pour les activités de transport onéreux de personnes¹⁷. Son instauration répond à un souci d'amélioration de la sécurité routière et de qualité du service rendu aux usagers. Ces cartes professionnelles sont délivrées pour une île déterminée, après examen comportant des épreuves écrites et orales.

A l'exception des services privés de transport, les autres activités ont pour point commun d'être pour l'essentiel concernées par le transport de touristes. Cela est également le cas, à titre dérogatoire, des « véhicules de service particularisés », véhicules de genre camionnette mis avec chauffeur à disposition du public pour du transport de marchandises. Ces derniers peuvent être exceptionnellement autorisés, pour une durée limitée et sur demande expresse, à transporter des passagers à titre principal dans les îles autres que les îles du Vent, afin de pallier l'insuffisance de transports publics.

Le recensement effectué par la direction des transports terrestres ne fait apparaître de véhicule de service particularisé qu'aux Marquises. Dans les faits, les autorisations « exceptionnelles » ont été banalisées, à l'occasion des passages du navire ARANUI : 56 autorisations ont ainsi été délivrées entre 2013 et 2016. En tout état de cause, aux Marquises, la liste précise et actualisée des personnes exerçant des activités de transport réglementées n'a pas été établie par les services du Pays, et l'état des véhicules utilisés est a fortiori mal connu. Tout véhicule affecté au transport touristique, taxis et voitures de remise sont pourtant soumis à une obligation de contrôle technique tous les six mois.

Si l'application de sanctions en cas d'exercice d'activité sans autorisation est bien prévue, dans les faits, elles sont impossibles à mettre en œuvre, faute de connaissance de la réalité du terrain, en particulier dans les archipels éloignés.

3.2 Les paradoxes de la gestion des professionnels du transport non régulier de personnes à Tahiti et Moorea

En dépit de l'encadrement réglementaire, ces activités économiques restent mal connues de la direction des transports terrestres et échappent en partie aux contraintes prévues par les textes.

¹⁷ Cf. article 148-5° du code de la route de la Polynésie française.

3.2.1 La gestion de l'accès à la profession de taxi

3.2.1.1 L'attribution des autorisations et licences

La direction des transports terrestres ne dispose pas de données actualisées recensant toutes les personnes ou entreprises effectuant des activités de transport. Le plan de transport terrestre, prévu à l'article 36 de la délibération du 13 janvier 2000 pour chaque île de l'archipel de la Société, censé récapituler les divers services de transport et leurs titulaires, n'a pas été mis à jour depuis dix ans. La dernière mise à jour pour Tahiti de l'annuaire des professionnels tenu par la direction des transports terrestres date de juin 2015. Dans ces conditions, la gestion et le suivi des autorisations est malaisé.

Toutefois, selon la direction des transports terrestres, des travaux de rapprochement entre la liste des licences exploitées et les véhicules correspondants ont été entamés depuis trois ans, et le retard en la matière est en passe d'être rattrapé. L'activité réelle des professionnels est également vérifiée par le biais des visites techniques obligatoires.

S'agissant des taxis, la précision de l'encadrement réglementaire est en contradiction avec des négligences sur le terrain.

L'activité d'entrepreneur de taxi est régie depuis 2008 par une délibération¹⁸ spécifique. Les taxis sont expressément exclus du champ d'application de la délibération du 13 janvier 2000 sur les transports routiers. L'appellation « taxi » s'applique aux véhicules de genre voiture particulière, comportant au maximum neuf places assises et mis avec chauffeur à la disposition du public pour le transport de personnes. L'exercice de la profession est subordonné à la délivrance d'une autorisation par le ministre chargé des transports. L'autorisation, délivrée à titre personnel ou pour une personne morale, détermine un nombre de licences liées aux véhicules mis en exploitation. L'exercice de la profession est également conditionné à l'obtention d'une autorisation de stationnement.

Dans les faits, la majorité des exploitants de taxi ne détiennent qu'une seule licence. Selon les données fournies par la direction des transports terrestres, 119 autorisations, pour 136 licences, sont en cours pour les îles du Vent en 2017. Sur ces 136 licences, 122 sont exploitées et à jour de visite technique.

L'attribution des autorisations est soumise à une procédure de consultation d'un comité présidé par le ministre et réunissant notamment des représentants de l'administration et des entrepreneurs de taxi. Or, ce comité, institué en 2008, n'a pas été convoqué depuis 2011.

¹⁸ Délibération n° 2008-5 APF du 10 avril 2008 portant réglementation de l'activité d'entrepreneur de taxi.

Pour autant, la direction des transports terrestres n'a pas été en capacité d'expliquer sur quelles bases s'effectuait l'attribution ou non des autorisations d'exercice. Elle ne dispose en tout état de cause d'aucun élément ou étude économique sur ce marché.

Or, les professionnels, représentés par la coordination des syndicats de taxis de Tahiti-Moorea¹⁹ (CSTTM), estiment que le marché est saturé depuis déjà plusieurs années en raison de la baisse de fréquentation touristique, les visiteurs constituant la principale clientèle. Les statistiques de l'ISPF donnent pourtant une fréquentation touristique en hausse depuis 2010, ayant presque rattrapé en 2016 son niveau de 2008. Le taux de fréquentation actuel est évalué par la CSTTM à deux ou trois courses par jour en moyenne, et le chiffre d'affaires annuel, à moins de 2 MF CFP. Ce chiffre, qui correspond à la majorité des opérateurs, sans toutefois que les différentes activités de transport puissent être isolées, est corroboré par les données de la direction des impôts et des contributions publiques. Le président de la CSTTM a indiqué, en réponse aux observations provisoires, souhaiter la réalisation d'une étude statistique par un organisme indépendant.

L'obtention de nouvelles autorisations et licences est donc freinée par les professionnels qui ont réclamé à plusieurs reprises un gel des attributions de licences et la fixation de quotas pour Tahiti et Moorea, censés permettre le déploiement d'une activité suffisante pour répondre aux besoins.

En conséquence, le président de la Polynésie française a confirmé en réponse aux observations provisoires que le comité consultatif prévu par la délibération de 2008 ne s'est pas réuni depuis le 18 octobre 2011. De fait, en-dehors des transferts d'autorisations prévus par la réglementation, aucune nouvelle autorisation n'a été accordée depuis 2011. Un quota a donc été institué, sinon de droit, du moins de fait.

3.2.1.2 Le transfert des licences

Par ailleurs, le transfert de l'autorisation et des licences est strictement encadré par la délibération réglementant l'activité d'entrepreneur de taxi. Il s'avère pourtant qu'elle fait l'objet de transactions non prévues par le cadre réglementaire.

Celui-ci prévoit la délivrance des licences à titre gratuit aux titulaires d'une autorisation, sur simple dossier instruit par la direction des transports terrestres. Autorisations et licences sont personnelles. Les conditions de leur transfert font l'objet de l'article 9 de la délibération de 2008. Il est ainsi prévu qu'en cas de cessation d'activité, le transfert est possible sous réserve de l'autorisation préalable du ministre, aux mêmes conditions d'accès que pour le titulaire précédent. En cas de décès du titulaire, sa famille (conjoint et enfants) bénéficie de la faculté de présentation d'un successeur.

¹⁹ Qui représente les deux syndicats de Tahiti et l'unique syndicat de Moorea.

Or, aux dires des professionnels eux-mêmes, le transfert des licences s'opère sous forme de transaction marchande, sous couvert du rachat du carnet d'adresses. La licence, délivrée par l'administration à titre gratuit, devient ainsi un bien marchand ou transmissible de parent à enfant.

3.2.2 La gestion des tarifs des taxis

La tarification des taxis est encadrée par la délibération de 2008. Elle prévoit une tarification à la course, dont l'affichage dans le véhicule est obligatoire. La tarification applicable est arrêtée en conseil des ministres.

La tarification des taxis est demeurée inchangée des années 1990 jusqu'à 2012, où une revalorisation de la grille tarifaire a eu lieu.

A simple titre de comparaison, et nonobstant les environnements économiques différents, il peut être intéressant de noter que les tarifs, également réglementés, de la course en métropole, sont très proches de ceux qui ont cours en Polynésie française. Le montant de la prise en charge, en revanche, y est inférieur de moitié. Les taxis polynésiens, contrairement à leurs homologues métropolitains, ne bénéficient pas de la prise en compte des périodes de circulation ralentie, où le prix maximum au kilomètre est alors remplacé par un prix maximum horaire.

Si la tarification est réglementée, son application est difficilement contrôlée, en l'absence d'équipements obligatoires de type taximètre. La réglementation prévoit la possibilité pour le conseil des ministres d'en prescrire l'usage. En réponse aux observations provisoires, le président de la CSTTM a indiqué que le projet a été ralenti par la précédente expérience, avec des matériels présentant des problèmes de fiabilité et nécessitant des délais de maintenance trop importants.

3.2.3 Le contrôle de la réglementation

L'application de la réglementation complexe des activités de transport pâtit d'une insuffisance de contrôle.

La direction des transports terrestres est chargée du contrôle de la réglementation. Les données fournies par ce service témoignent d'un faible nombre de contrôles menés au cours de la période examinée.

La direction des transports terrestres l'explique par une insuffisance de moyens humains et budgétaires. De fait, quatre agents sont dédiés aux contrôles routiers et aux enquêtes administratives pour l'ensemble du territoire polynésien. En outre, la cellule de contrôles travaille encore avec une version obsolète du fichier des cartes grises qui nécessite une refonte. Elle ne dispose pas de bilan des contrôles en termes de conformité à la réglementation ou de suites données aux contrôles.

L'augmentation des contrôles constatée à partir de 2013 s'explique par la mise en place de la commission de discipline des taxis et la volonté de contrôler la bonne application des sanctions disciplinaires prononcées.

S'agissant des taxis, les différents courriers adressés depuis 2011 par la coordination des syndicats de taxis de Tahiti-Moorea alternativement à la direction des transports terrestres, au ministre chargé des transports, voire au président du Pays, font état de demandes portant à la fois sur l'allègement de la réglementation, dans un souci de faciliter la conformité des pratiques aux règles, et sur le renforcement des contrôles et des sanctions.

Les entrepreneurs de taxi s'estiment en effet victimes de concurrence déloyale de la part tant de voitures de tourisme avec chauffeur, patenté ou non, que de transporteurs touristiques, pour lesquels les exigences réglementaires sont moindres.

Au vu des indicateurs fournis sur les contrôles routiers, à nombre équivalent, les taxis apparaissent plus souvent contrôlés que les véhicules de transport touristique, à l'exception de 2016 où un rééquilibrage s'est opéré.

Au final, la réglementation, relativement lourde pour certaines catégories de professionnels, et insuffisamment adaptée aux conditions d'exercice dans les archipels éloignés, souffre d'une application parfois laxiste sur le terrain et tolérée par le service chargé de son contrôle.

3.3 Le projet de loi du Pays : une volonté d'adaptation aux spécificités des archipels éloignés et de renforcement des sanctions dans les îles de la Société

Un projet de loi du Pays visant à réformer la réglementation existante sur les taxis est en cours d'examen par le secrétariat général du gouvernement avant sa transmission à l'assemblée de la Polynésie française. Ce projet a connu plusieurs avatars au cours d'une lente élaboration, initiée en 2014 et ponctuée par des négociations parfois difficiles entre ministère chargé des transports et professionnels de taxi. La volonté, marquée à une certaine période, d'allègement de la réglementation en vue de faciliter l'accès à la profession et donc d'ouvrir le marché s'est heurtée à l'opposition des professionnels et n'a pas résisté au remaniement du projet depuis janvier 2017.

Le projet, sous sa forme actuelle, a pour objectif, sur l'archipel de la Société, de recentrer les activités de transport routier particulier de personnes avec chauffeur effectué avec des véhicules de moins de dix places sur les seuls véhicules de taxi et véhicules de remise. Les activités de transport touristique et de véhicule de service particularisé sont exclues du périmètre de ce projet et demeurent régies par leur ancienne réglementation. Les sanctions sont renforcées en cas d'infractions commises dans le cadre de l'exercice de la profession et des sanctions pénales sont introduites en cas d'exercice illégal de la profession.

Par ailleurs, le projet prévoit un assouplissement de la réglementation dans les îles éloignées, par l'introduction d'une licence « multi-transports » : celle-ci permettrait de régulariser la situation dans les archipels, où le même véhicule est souvent utilisé hors autorisation indifféremment pour le transport de personnes ou de marchandises.

Le projet introduit également des modifications de la réglementation sur le transfert des autorisations d'exercer et des licences, dans le but de mettre un terme à la marchandisation de ces titres. Les transferts seraient ainsi limités au cercle familial - conjoint, parents, enfants ou petits-enfants.

Ces nouvelles dispositions, si elles sont adoptées, répondront ainsi à un objectif de meilleure maîtrise des dérives constatées.

4 LES CARENCES RECURRENTEMENT DU TRANSPORT PUBLIC RÉGULIER DE VOYAGEURS À TAHITI

4.1 L'offre de service

Le service public régulier de transport de voyageurs à Tahiti est constitué de deux types de transport :

- les lignes régulières ouvertes à tous types d'usagers, y compris, le cas échéant, les élèves des collèges et lycées ;
- les services spécialisés de transport scolaire s'adressant aux élèves du primaire ainsi qu'aux élèves du secondaire non transportés sur les lignes régulières.

Le transport scolaire est géré conjointement par la direction des transports terrestres et la division des transports scolaires au sein de la direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE). Son cadre juridique a été fixé par une délibération de l'assemblée de 1979²⁰. Les frais de transport des élèves sont pris en charge par le Pays dès le premier kilomètre de distance entre leur domicile et leur établissement scolaire, dans le périmètre défini par la carte scolaire et la carte de formation.

La gestion du transport scolaire diffère selon les îles.

Sur Tahiti, le champ du transport scolaire a été inclus dans la délégation de service public. Seules deux communes de l'île, Punaauia et Hitia'a O Te Ra se sont saisies de leur compétence, prévue à titre facultatif par la délibération de 1979. Liées par conventions avec la DGEE, elles complètent notamment l'offre du transporteur délégataire dans les zones non accessibles aux autobus du réseau. Des contrats avec des associations permettent également d'assurer le transport pour un public scolaire spécifique.

Sur Moorea et les autres îles, notamment les Marquises ou les Australes, la division des transports scolaires organise des appels d'offre et passe des marchés avec des prestataires. Les élèves du primaire bénéficient d'un transport spécifique, avec du personnel accompagnant à la charge du prestataire. Sur Tahiti, les élèves du secondaire disposent d'une carte de transport leur assurant gratuitement un aller-retour quotidien les jours de classe sur les autobus réguliers.

4.2 Les relations entre autorité organisatrice et exploitants sur l'île de Tahiti

4.2.1 Le terme des conventions plusieurs fois repoussé

En application de la délibération n° 2000-12 APF du 13 janvier 2000 relative à la modernisation et au développement des transports routiers en Polynésie française, le service public du transport en commun régulier est depuis 2001 délégué par conventions à trois sociétés de transport exploitant respectivement les lots Est, Ouest et urbain de l'île de Tahiti.

²⁰ Cf. délibération n° 79-18 du 29 janvier 1979 portant organisation et financement des transports scolaires routiers, maritimes et aériens à l'intérieur des îles ou inter-îles.

L'exécution déficiente de la convention portant sur le lot urbain a été maintes fois critiquée, notamment par des évaluations internes au ministère et par le dernier rapport de la chambre territoriale des comptes en 2008. Fin 2008, une nouvelle société, la SAS Réseau de Transport Urbain, s'est substituée pour l'exploitation du lot urbain à l'ancien exploitant en redressement judiciaire. La fragilité de la situation financière des exploitants des lots Est et Ouest a également été soulignée. Pour autant, aucun des ministres successifs ne s'est résolu à dénoncer les conventions jusqu'à présent. Les modalités de gestion du service public des transports réguliers de voyageurs n'ont donc pas varié depuis 2009.

Les trois conventions, passées pour une durée de douze ans non renouvelable, devaient prendre fin en décembre 2013. Elles ont été prorogées de trois ans en 2008, sans possibilité de renouvellement. La loi de Pays de 2009²¹ sur les délégations de service public a limité les prolongations de durée des délégations de service public, qui restent en tout état de cause dérogatoires, à un an. Les conventions expirant en décembre 2016, leur prolongation d'un an a été autorisée fin 2016 par décision du conseil des ministres, au motif d'assurer la continuité du service public. La chambre constate cependant que le Pays, s'il avait anticipé la fin de la convention, n'avait pas pris les mesures adéquates à temps pour la révision des modalités d'exécution du service public de personnes et la passation d'une nouvelle délégation de service public.

Les conventions arriveront donc désormais à terme fin décembre 2017 et ne pourront plus être prorogées.

La chambre recommande par conséquent au Pays de lancer dans les plus brefs délais la procédure de délégation de service public.

Recommandation n° 3 : Lancer dans les plus brefs délais la procédure de délégation de service public.

4.2.2 Les déséquilibres des conventions de délégation

L'économie générale des conventions de délégation, bâties toutes trois sur le même modèle, présente des déséquilibres facteurs de risques pour l'exécution des clauses contractuelles.

Les obligations réciproques de l'autorité organisatrice et de l'exploitant sont précisément définies dans les conventions. Mais le partage des risques à la fois industriel et commercial s'avère défavorable au délégataire.

²¹ Loi du Pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics.

En effet, l'ensemble des services contenus dans les conventions et leur cahier des charges s'effectue aux frais, risques et périls des exploitants. L'autorité organisatrice ne rémunère que le transport scolaire. Outre le risque d'exploitation, d'autres risques sont transférés au délégataire, relevant de l'évolution de la réglementation ou de la politique tarifaire, que le délégataire ne pouvait maîtriser au moment de l'élaboration de son offre économique.

La définition de la politique tarifaire relève en effet des prérogatives de l'autorité organisatrice, la grille tarifaire maximale de base étant fixée par le conseil des ministres. Les opérateurs n'ont pas non plus la maîtrise de la tarification sociale, alors même qu'elle représente pour eux une charge financière : la gratuité de la carte transport est ainsi accordée par le Pays aux plus de 60 ans.

En outre, la vitesse commerciale du réseau²², élément clé de la performance de l'exploitation, est fortement tributaire des décisions de l'autorité organisatrice en matière de voirie, de circulation et de stationnement. Or, comme souligné plus haut, celles-ci ne s'opèrent pas toujours en cohérence avec les objectifs assignés au transport terrestre.

En dépit de ces contraintes, le délégataire est soumis à des engagements propres à assurer une exploitation efficace du réseau, en termes de qualité du service rendu, d'information des usagers ou de lutte contre la fraude.

La structure de financement de la délégation de service public est assez atypique, comparée aux modes de financement d'ordinaire rencontrés dans le domaine des transports urbains de voyageurs. Dans les collectivités métropolitaines, le délégataire est habituellement rémunéré par les recettes commerciales collectées auprès des usagers ainsi que par une contribution fixe de la collectivité, justifiée par des sujétions de service public.

En Polynésie, l'effort de la collectivité, tel que prévu dans les conventions, ne repose que sur la prise en charge des investissements d'infrastructures routières et du transport scolaire. La dotation scolaire est versée en fin de mois, la facturation étant établie selon les tarifs arrêtés en conseil des ministres, adoptés par tranche kilométrique et après abattement forfaitaire de 3 % correspondant à l'absentéisme. En vertu des conventions, la rémunération des opérateurs est donc uniquement issue des recettes du trafic, recettes tarifaires et dotation du transport scolaire.

En réalité, les exploitants bénéficient également d'allègements de charges au travers d'une détaxe sur le gazole, ce qui revient à une subvention d'exploitation indirecte. Cet aspect n'est pourtant pas mentionné dans le régime financier prévu par les conventions.

²² Vitesse moyenne utile à l'utilisateur.

4.2.3 L'aide en carburant

Cette aide consentie aux transporteurs conventionnés prend la forme d'une exonération douanière au moment du dédouanement du gazole. Elle s'appuie, au cours de la période examinée, sur les délibérations puis lois du Pays sur les régimes d'exonération de droits de taxe à l'importation pour les activités professionnelles agréées et soumises à réglementation tarifaire.

Les quotas de gazole attribués à chaque transporteur sont fixés par période de deux mois en conseil des ministres, en fonction du nombre de kilomètres parcourus et de la consommation moyenne du véhicule. Sur la base des quotas attribués, des bons de gazole sont émis, permettant aux transporteurs bénéficiaires de s'approvisionner en gazole détaxé directement auprès des détaillants.

Transport scolaire et régulier confondus, le montant de cette aide pour l'île de Tahiti oscille autour de 170 MF CFP par an en moyenne. L'adaptation du montant de l'aide au service rendu est malaisée, en raison de l'exécution aléatoire des conventions et des difficultés de suivi de cette exécution par l'autorité organisatrice (cf. partie suivante). Ce montant a nettement diminué en 2016, où il s'est élevé à 127 MF CFP, en raison de la baisse du prix du gazole, donc du montant de la détaxe. En outre, l'intensification des contrôles de la direction des transports terrestres sur les lignes exploitées en 2016 ont permis d'ajuster le montant au kilométrage effectivement réalisé.

Le montant de cette aide couvre 15 % des charges du transport public régulier.

Son suivi est cependant perfectible, des écarts subsistant entre les montants figurant dans les arrêtés adoptés par le conseil des ministres et les tableaux de suivi de la direction des transports terrestres.

4.2.4 L'exécution des contrats par les parties

Les déséquilibres contenus dans les contrats de délégation ont rapidement grevé l'exécution des contrats et, par suite, la qualité du service rendu.

Les délégataires indiquent avoir dénoncé les obligations des cahiers des charges, concernant notamment les lignes de transport, et avoir réclamé un ajustement des capacités, dès les premières années d'exploitation. En 2012, un avis du secrétariat général du gouvernement a confirmé la fragilité de l'équilibre des conventions et invité à la réalisation d'une étude d'impact en vue d'une redéfinition du réseau. L'étude n'a pas été menée, faute de compétences en interne et de crédits d'étude, selon la direction des transports terrestres. En définitive, aucun avenant n'est venu modifier les cahiers des charges en ce sens²³ et les principaux paramètres de gestion du réseau des transports réguliers de personnes sont restés stables pendant la période examinée.

L'exécution des contrats n'en a pas moins été ajustée de fait.

Le Pays, autorité organisatrice, n'a pas rempli ses obligations conventionnelles en matière d'infrastructures routières et d'équipements nécessaires à l'exploitation du réseau de transport.

Peu de projets d'aménagement pour les transports en commun – arrêts, abris, gares routières ou terminus de lignes, aires de repos et sanitaires -- ont été menés à terme durant la période examinée. Les arrêts centraux et aires de stationnement prévus dans le cahier des charges ont été supprimés pour certains, n'ont jamais été mis en service pour d'autres, et en tout état de cause, ne comportent pas d'aménagement spécifique, à l'exception de la gare de la base marine, très récemment aménagée mi-2017 mais pas encore en service.

Le diagnostic récemment dressé dans le cadre du schéma directeur fait état de cinq noeuds de correspondance entre les trois zones d'exploitation, dont deux ne comportent pas d'aménagements spécifiques. Seul les gares routières de l'hôtel de ville de Papeete, d'Outumaoro et de Papenoo sont équipées d'abribus. Mais ces gares routières avaient été créées bien avant 2009. Certaines communes (Pirae, Papeete) ont d'ailleurs parfois pallié les déficiences du Pays en matière d'abribus.

En dépit de l'évocation récurrente d'actions destinées à faciliter le respect de leurs engagements par les exploitants, le Pays n'a jamais mis en œuvre ni couloirs réservés sur certaines portions de route, ni priorité pour les bus à certains carrefours, notamment entre les axes débouchant des quartiers sur les pentes et le réseau primaire. Cette inaction, attribuée tant à un manque de volonté politique qu'à une insuffisance de budget d'investissement et de moyens humains, a pourtant été dénoncée à plusieurs reprises par l'autorité organisatrice elle-même à son ministre de tutelle.

Du côté des exploitants, le cahier des charges n'est que partiellement respecté. La réalité des lignes exploitées sur le terrain ne correspond pas au plan de transport qui récapitule l'ensemble de services effectués par les délégataires.

²³ Hormis à la marge, l'ajout en 2008 d'une nouvelle ligne sur le lot Ouest.

Selon le diagnostic dressé en 2015 lors du schéma directeur, une grande partie des services quotidiens contractuellement prévus ne sont pas assurés. Les exploitants ont ainsi procédé à une réduction importante du nombre de services assurés, voire à une suppression de l'offre sur certaines lignes. Les dessertes de proximité, ainsi que les dessertes en heures creuses, ont été supprimées. A l'inverse, certaines lignes ont bénéficié d'une augmentation des rotations. D'autres ont été fusionnées. Les itinéraires ont été modifiés, parfois raccourcis, par rapport aux conventions initiales. Les modifications apportées aux services conventionnés n'ont pas été formalisées par avenant, à une exception près.

Le matériel roulant est par ailleurs utilisé par les exploitants pour du transport privé, pour le compte d'établissements scolaires ou d'associations. Les comptes des sociétés montrent qu'il représente entre 10 et 15 % de leur chiffre d'affaires. Cette optimisation du matériel roulant n'est pas prévue dans les conventions.

Par ailleurs, le renouvellement du parc de matériel roulant n'a pas été régulièrement poursuivi, contrairement aux engagements conventionnels des exploitants.

Par avenants de 2008, les trois sociétés s'étaient engagées sur l'acquisition d'un certain nombre d'autobus. Seuls 12 autobus sur 55 ont été effectivement achetés par NTCE (Nouveaux transporteurs de la côte Est) en 2011, soit entre un et trois ans après les dates d'achat prévues dans l'avenant. 11 autobus sur 40 ont été acquis par TCCO (Transport collectif côte Ouest). RTU (Réseau de transport urbain) est l'unique société à avoir respecté les quantités et le planning d'acquisition. Or, la prorogation de trois ans des conventions en 2008 avait été justifiée par le programme d'investissement à réaliser. Ainsi, aucun véhicule neuf n'a été mis en service après 2011. La flotte se compose actuellement de 166 autobus.

Enfin, les rapports d'exploitation, dont la transmission annuelle à l'autorité organisatrice était prévue dans les conventions, n'ont pas été produits à la direction des transports terrestres. Les comptes annuels des sociétés n'ont pas non plus été transmis régulièrement²⁴, obérant la connaissance exacte par l'autorité organisatrice de la structuration et du calcul des coûts d'exploitation des transporteurs.

Les conventions prévoyaient également un commentaire annuel de l'exploitant sur la fréquentation, l'état du matériel roulant et les événements marquants intervenus sur les lignes. Faute de véritables échanges de données entre les exploitants et la direction des transports terrestres, celle-ci ne dispose pas d'une vision exhaustive du service réalisé.

En réponse, aux observations provisoires de la chambre, le président de la Polynésie française a fait état des nombreuses difficultés rencontrées pour faire aboutir les projets d'infrastructures de transports et notamment la concurrence des usages dans l'espace urbain et la lenteur des procédures administratives à mettre en œuvre.

²⁴ Les comptes des dernières années ont été transmis par l'exploitant lors de l'élaboration du schéma directeur en 2015.

Ces difficultés, qui sont communes à tout projet urbain, ne font que conforter le rôle central que doit jouer le pays dans l'approche de coordination transversale, gage de la réussite des projets de transports en Polynésie française.

4.2.5 La non-application des mesures destinées à garantir l'exécution du service public

La connaissance du fonctionnement réel du réseau et des horaires par l'autorité organisatrice est déficiente, ce qui entrave l'application des mesures de sanction.

Jusqu'en 2012, les contrôles routiers effectués par la direction des transports terrestres se sont avérés peu utilisables, en l'absence d'un outil informatique efficace. Ils avaient pourtant pour objectifs le réajustement des quotas de gazole détaxé, le suivi du service et le contrôle du respect des règles de sécurité. Depuis, un nouvel outil de suivi du trafic a été élaboré. Mais la campagne de pointage menée avant 2015, destinée à l'établissement des horaires, n'a pas été menée à terme, faute de chef de projet, selon la direction des transports terrestres.

Dans ces conditions, la direction des transports terrestres s'est montrée réticente à mettre en œuvre les clauses contractuelles concernant les pénalités pour insuffisance du service. La commission de discipline instituée par la délibération de 2000 sur les transports routiers et chargée des sanctions administratives n'a en outre jamais été mise en place pour les transports en commun. De fait, si des mises en demeure ont été adressées aux transporteurs, elles n'ont jamais abouti et la direction des transports terrestres a cessé d'y avoir recours à partir de 2015.

La gestion déléguée du réseau apparaît ainsi mal maîtrisée par l'autorité organisatrice, qui manque de visibilité sur le service fait et la fréquentation et dont la mission de régulation n'est pas véritablement assurée.

4.3 L'organisation de la délégation de service public

4.3.1 Le partage officiel de la délégation en trois lots séparés est battu en brèche par la réalité de l'organisation de la délégation

L'offre à réaliser est répartie en trois lots pris en charge par trois sociétés différentes, la SAS RTU pour le lot urbain, la SAS NTCE pour le lot Est et la SA TCCO pour le lot Ouest. Une clause de non-concurrence entre les trois zones a été insérée dans les conventions, édictant des règles pour l'interconnexion entre les lots périphériques et le lot urbain.

De fait, les trois sociétés assurent l'exploitation de concert. Le réseau fonctionne ainsi partiellement en sous-traitance, certaines prestations étant effectuées par l'une des sociétés pour le compte d'une autre. Par exemple, certaines lignes relevant conventionnellement du lot Ouest sont assurées par le transporteur du lot Est en raison d'un déficit de véhicules chez TCCO. De la même façon, pour l'organisation de certains événements, la société de transport principale NTCE facture les prestations mais organise les transports avec les deux autres sociétés en fonction des zones parcourues.

Ces aménagements, manifestation pragmatique d'une adaptation à la réalité économique de l'exploitation, sont néanmoins mis en œuvre en-dehors du cadre conventionnel, même si la direction des transports terrestres est tenue informée du principe, sans connaître l'affectation exacte des autobus. Cela n'est pas fautive, pour l'exploitant, d'avoir réclamé à deux reprises la formalisation des modifications de lignes.

Cette situation est facilitée par la direction commune des trois sociétés, dont une même personne physique, qui détient la société NTCE, est directeur général. Ce dernier a démissionné de son poste de directeur général à TCCO en décembre 2016 et à RTU en juin 2017.

Par ailleurs, l'actionnariat des trois sociétés est mêlé. Le responsable en question mentionné supra, nettement majoritaire dans NTCE, a également détenu sous la période examinée, à égalité avec le président de TCCO, une majorité d'actions dans RTU. Il n'est en revanche qu'un actionnaire très minoritaire chez TCCO.

4.3.2 La gestion est déléguée à une autre société possédée et gérée par le directeur général des sociétés délégataires et propriétaire de NTCE

L'organisation de la délégation se révèle relativement élaborée : une quatrième société, dénommée Société de Gestion de Transport « SGT », intervient pour délivrer des prestations administratives aux exploitants. Des conventions lient SGT à TCCO et NTCE depuis 2002 et à RTU depuis la création de cette société en 2008.

Les prestations fournies couvrent les frais de structure, c'est-à-dire la gestion administrative et financière, la gestion et la formation du personnel, la gestion de la billetterie avec la répartition des recettes et l'établissement du rapport annuel. La rémunération mensuelle de SGT, forfaitaire, est de 2,5 MF CFP HT pour NTCE, 3 MF CFP pour TCCO – ramenés par avenant à 2,5 MF CFP en 2010 - et 2 MF CFP pour RTU, soit au total 84 MF CFP annuels.

Selon ses statuts, SGT a été créée en 2002. Il s'agit d'une EURL, entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, dotée d'un gérant et associé unique. Son objet social est la fourniture de services relatifs à la gestion d'entreprise ainsi que la propriété et la gestion de participations dans toutes sociétés. Il est à noter que l'EURL SGT ne possède pas de parts dans les sociétés délégataires.

Les conventions de prestations liant SGT à TCCO et à RTU ont été dénoncées et ont pris fin au 31 décembre 2016. Le gérant de SGT a indiqué à la chambre vouloir dissoudre sa société à la fin de 2017.

4.4 L'échec du service public des transports

4.4.1 Un service rendu déficient

L'institution par la délibération du 13 janvier 2000 des services réguliers de transport de personnes en Polynésie française avait pour objectif l'instauration d'un « *service public visant à la mise en œuvre d'un système de transport permettant aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité* »²⁵. Ces conditions reprennent d'ailleurs celles affirmées par le droit au transport défini en métropole par la loi LOTI, loi d'orientation des transports intérieurs.

Les exploitants du réseau s'étaient par ailleurs engagés dans les conventions de délégation à assurer le transport dans « *les meilleures conditions de régularité, de sécurité, de confort, de propreté et d'efficacité.* »²⁶

A Tahiti, environ 23 000 passagers, dont 17 000 élèves, sont transportés quotidiennement. Selon les données de fréquentation fournies par les exploitants, le lot urbain, géré par la société RTU, concentre logiquement le plus grand nombre de passages annuels, supérieur au nombre de passages des deux autres lots réunis.

Le réseau des transports en commun a connu quelques avancées depuis 2008, avec notamment la professionnalisation du métier de conducteur par la création d'un certificat de capacité professionnelle à la conduite des véhicules et l'instauration d'un système billettique unifié à bord des autobus, rendu plus efficace par la refonte du système tarifaire en 2012.

Mais la mise en œuvre de ce service laisse apparaître des inefficiences qui n'ont pas lieu d'être dans le cadre d'un service public. Le réseau présente ainsi des caractéristiques d'une activité non régulée, marquée par l'absence de desserte de certaines zones et le sous-investissement dans les infrastructures et l'équipement. Seule l'uniformité des prix reste garantie par leur fixation en conseil des ministres. La dimension publique du service n'est pas véritablement mise en œuvre.

²⁵ Cf. article 4 de la délibération n° 2000-12 APF du 13 janvier 2000.

²⁶ Cf. article 3 des conventions de délégation de service public.

L'offre réelle apparaît ciblée sur les lignes rentables, axes les plus fréquentés permettant d'assurer des recettes commerciales. A l'inverse, les quartiers situés dans les hauteurs ont été progressivement délaissés. Certaines zones d'habitation qui souffrent pourtant d'un faible taux de motorisation ne sont pas, ou peu, desservies. Fin 2015, la direction des transports terrestres pointait le désengagement du délégataire vis-à-vis de la presqu'île et des districts. La zone industrielle de la Punaruu, bassin d'emploi, n'est desservie que par deux bus quotidiens dont le service est mal adapté aux horaires de travail. Paradoxalement, aucune offre de transport collectif n'est proposée au départ de l'aéroport, réservé aux taxis et transporteurs touristiques.

Lorsqu'à l'inverse, une nouvelle ligne urbaine de bus de nuit a été créée en 2014 entre Mahina et Punaauia afin de redynamiser l'activité nocturne du centre-ville, l'expérience s'est révélée très éphémère, faute d'une fréquentation suffisante et en l'absence de participation au Pays au fonctionnement.

En effet, non incluse dans la convention, cette ligne n'a pas bénéficié de l'aide au gazole détaxé. Mais le Pays a financé la réfection des arrêts de bus et la mise en place d'une signalétique, au coût total d'environ 18 MF CFP pour une expérience qui n'aura duré que quatre mois. La direction des transports terrestres souligne toutefois que les travaux de réfection des arrêts réalisés à cette occasion sont utiles à l'ensemble du réseau.

Par ailleurs, la ligne entre le marché de Papeete et l'hôpital, créée elle aussi en 2014 en-dehors de la convention, bénéficie d'une bonne fréquentation et est toujours en service.

Les dysfonctionnements des transports réguliers, maintes fois dénoncés, expliquent en partie leur désaffection par la population.

L'étude réalisée en 2016 dans le cadre du schéma directeur a révélé notamment une absence de fiabilité des horaires, d'une fréquence de passage insuffisante, de difficultés pour capter un autobus en-dehors des arrêts centraux. La surcharge des véhicules constitue l'infraction la plus communément constatée. La direction des transports terrestres fait également état de plaintes des usagers concernant le comportement de certains conducteurs.

S'agissant du transport scolaire, la DGEE souligne l'insatisfaction des scolaires confrontés aux mêmes insuffisances du service que les autres usagers. L'efficacité du transport scolaire et la régularité du réseau sont d'ailleurs pénalisées par l'organisation qui consiste à prélever des véhicules des lignes régulières pour la desserte scolaire aux heures de pointe.

En outre, l'information des usagers sur les lignes, les services et les tarifs est quasiment inexistante, ou non conforme à la réalité du trafic. Un guichet a toutefois été ouvert récemment au centre-ville de Papeete pour la vente de titres de transport. L'information sur les lignes y est délivrée par le guichetier, en l'absence de brochures.

Or, selon l'Observatoire de la mobilité mis en place en métropole par l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), l'élasticité de la fréquentation est plus sensible à la qualité du service qu'au prix, notamment s'agissant de la sécurité, la rapidité de circulation et la régularité. L'amélioration de la qualité de service est donc indispensable dans le cadre d'une stratégie de développement des transports collectifs.

4.4.2 Une faible performance

S'agissant du financement par le Pays, l'aide au fonctionnement constituée des dépenses pour le transport scolaire et de la détaxe carburant s'est accrue de 2012 à 2015, passant de 715 MF CFP à 886 MF CFP en 2015.

Il est à noter que cette croissance ne s'est pas accompagnée d'une hausse de la fréquentation des transports collectifs, ni d'une amélioration de l'offre.

L'offre de transport régulier a évolué à la baisse sur la période en termes de kilomètres parcourus, alors même que la population a augmenté sur l'île dans le même temps, selon les données de l'Institut de la statistique de la Polynésie française. Parallèlement, la fréquentation du transport régulier a diminué d'environ 30 % entre 2013 et 2016. Le taux d'utilisation, qui mesure le nombre de voyages par kilomètre produit, se dégrade donc puisque la réduction du nombre de kilomètres n'est pas compensée par la hausse des capacités de transport.

En ce qui concerne l'offre de transport scolaire, le constat est le même : les données fournies par la DGEE témoignent d'une diminution du nombre de kilomètres effectués entre 2015 et 2016, pourtant dans un contexte de stabilité des effectifs scolaires.

Conséquence de l'absence d'investissements récents dans le parc de véhicules, la flotte est vétuste, surtout s'agissant des 113 véhicules des lots Est et Ouest dont la majorité a été acquise entre 2001 et 2004. Les 53 autobus du lot urbain, quant à eux, acquis en 2008 et 2009, sont également vieillissants.

Une partie de la flotte est d'ailleurs immobilisée par des pannes, sans que les exploitants ne disposent de véhicules de réserve, pourtant prévus dans les conventions. Une partie du parc (20 autobus) est en effet utilisé par l'un des transporteurs pour assurer le transport scolaire sur l'île de Moorea. Fin 2015, le fichier des visites techniques faisait état d'un ratio supérieur à 20 % de véhicules non aptes à rouler.

4.5 Un mode de financement actuel des transports terrestres non soutenable

L'analyse des comptes d'exploitation des délégataires (cf annexe) se base sur les éléments suivants, pour les trois contrats concernés :

- Bilans et comptes de résultats pour les années 2013 à 2015 ;
- Conventions de délégation de service public datant de décembre 2001 ;
- Quotas de gazole détaxé délivrés pour les années 2013 à 2015 ;
- Données de fréquentation 2013-2015.

Les résultats nets des trois contrats s'améliorent depuis 2013, après plusieurs années de déficit chronique.

Entre 2013 et 2015 en effet, les charges diminuent plus vite que les produits, en raison de la fin des loyers payés au titre du crédit-bail pour l'achat des véhicules et de la forte baisse des charges de carburant et d'entretien. Mais ce retournement de tendance chez RTU et NTCE ne peut être que temporaire : l'état de vétusté des véhicules rend nécessaire leur remplacement, avec comme conséquence une nouvelle hausse des charges en cas de nouveau crédit-bail.

Ainsi, cette amélioration des résultats s'effectue au détriment des conditions d'exploitation. Elle ne traduit pas en réalité une amélioration structurelle de la situation financière des sociétés délégataires.

En 2015, les produits d'exploitation cumulés sur les trois contrats (1 039 MF CFP) sont composés à 82 % de recettes commerciales et à 18 % de la détaxe de carburant, inscrite dans les comptes comme subvention d'équilibre. Des trois entreprises, c'est NTCE qui réalise le chiffre d'affaires le plus conséquent.

La part du transport scolaire dans les recettes commerciales augmente sur la période : elle passe de 43 % en 2013 à 49 % en 2015 (contre respectivement 42 % et 38 % pour le transport régulier). Les recettes issues du transport scolaire correspondent à la contribution versée par le Pays au titre des scolaires, liée au nombre d'élèves et à la distance domicile – établissement selon une grille tarifaire par tranche kilométrique établie par le ministère de l'éducation.

L'estimation des recettes par voyage donne un montant pour 2015 d'environ 118 F CFP pour le transport scolaire et 160 F CFP pour le transport régulier. Selon les études du schéma directeur, ces montants sont proches de ce qui est observé sur les réseaux ultramarins et bien supérieurs à ceux des réseaux métropolitains. Ils sont toutefois à prendre avec prudence compte tenu de la fiabilité limitée des données de fréquentation fournies par l'exploitant et issues de la billettique.

La couverture des charges d'exploitation par les produits d'exploitation hors contributions du délégant (contribution au titre des scolaires et subvention gasoil) est importante en comparaison de celle observée dans des réseaux métropolitains : en 2015, les recettes commerciales et éventuelles recettes annexes ont couvert environ 48 % des charges d'exploitation, contre 17 % en métropole.

Les charges de personnel ne représentent que 47 % des charges d'exploitation, proportion à peu près équivalente entre les trois sociétés. La surpondération des charges externes par rapport aux charges de personnel résulte essentiellement du fonctionnement partiel du réseau en sous-traitance et du paiement du matériel roulant par crédit-bail.

L'effectif est sensiblement équivalent dans les trois sociétés, un peu supérieur chez NTCE, qui compte 88 salariés contre 67 pour TCCO et 72 pour RTU. Les chauffeurs, en majorité employés à temps plein, sont rémunérés au SMIG et ne bénéficient pas de grille d'avancement.

Le coût rapporté au kilomètre parcouru est en moyenne de 232 F sur les trois réseaux, sans écarts significatifs entre délégataires.

Ce coût s'avère assez proche des ratios observés sur les réseaux peu structurés de l'outre-mer, selon le diagnostic porté par le schéma directeur. Il est environ deux fois inférieur au coût constaté sur des réseaux de taille équivalente en métropole.

Cela s'explique par l'absence d'ambition en matière de marketing, la restriction de l'offre aux lignes, fréquences et horaires les plus rentables.

L'analyse des bilans comptables des trois sociétés délégataires fait ressortir les éléments suivants :

- Un report à nouveau fortement déficitaire, résultat de l'accumulation des déficits sur les exercices antérieurs.

- Une situation nette comptable négative. Pour chacune des sociétés, la situation nette comptable est inférieure à la moitié du capital social, faisant peser une incertitude sur la continuité d'exploitation, selon les rapports des commissaires aux comptes.

- Un endettement qui reste important malgré son évolution favorable. Les délégataires font peser sur leurs fournisseurs des délais de paiement extrêmement longs. Dans ces conditions, des risques pèsent sur les fournisseurs dans la perspective du terme des délégations de service public d'ici à fin 2017.

- Un fonds de roulement négatif sur la période 2013-2015 : les ressources stables des sociétés ne permettent pas de financer les investissements.

Les premiers véhicules, acquis en crédit-bail dans le cadre de la défiscalisation métropolitaine, l'ont été entre 1999 et 2004, les derniers en 2011. Aucun renouvellement n'a eu lieu depuis. L'âge moyen de la flotte est de 12 ans. Plus de la moitié des véhicules ont plus de 10 ans. Selon les données fournies par le délégataire, mi-2017, 25 véhicules sur une flotte de 166 au total n'étaient plus en service. Fin 2015, le matériel roulant est totalement amorti pour TTCO et quasiment pour RTU et NTCE.

En conclusion, la chambre constate que l'équilibre économique des contrats n'a jamais été réalisé. La cohérence entre la politique de l'offre telle qu'elle résulte notamment des clauses inscrites aux cahiers des charges et l'équilibre de l'exploitation du réseau n'a pas été assurée. Par ailleurs, l'examen des comptes de l'entreprise SGT, en charge de la gestion administrative et financière des trois sociétés délégataires, montre que, contrairement à ces dernières, l'exploitation de SGT a été bénéficiaire, du moins jusqu'en 2016.

Tableau n° 1 : Evolution du résultat net SGT

<i>En F CFP</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Produits d'exploitation</i>	94 421 761	95 215 538	97 260 006	100 960 887	55 579 780
<i>Charges d'exploitation</i>	73 567 671	70 930 974	82 715 000	94 361 355	81 561 350
Résultat d'exploitation	20 854 090	24 284 564	14 545 006	6 599 532	- 25 981 570
Résultat exceptionnel	- 34 000 000		0	0	- 150 869 447
Impôt sur les transactions	3 951 750	4 601 773	4 762 954	5 011 619	2 085 693
Résultat net	- 17 097 660	19 682 791	9 782 052	1 587 913	- 178 936 710

Source : comptes financiers SGT

L'essentiel du chiffre d'affaires de l'entreprise provient de sa rémunération par les trois sociétés NTCE, TCCO et RTU au titre de ses prestations de gestion. L'accumulation des bénéficiaires sur les exercices antérieurs a permis un report à nouveau de 209 MF CFP en 2016. En 2016, la société SGT a consenti des abandons de créances au profit de NTCE, TCCO et RTU pour un montant global de 201 032 336 FCP. En outre, les produits d'exploitation ont diminué plus vite que les charges en 2016. Ces deux éléments expliquent le résultat déficitaire sur cet exercice. En dépit de sa diminution en 2016, le fonds de roulement de SGT reste largement positif (79 MF CFP) et supérieur à son besoin en fonds de roulement.

4.6 Les conditions d'un nouvel équilibre du service public des transports terrestres

Selon les règles que s'est elle-même fixée la Polynésie dans sa délibération de 2000, la réalité du service public de transport de personnes est conditionnée à un accès, une qualité et un coût raisonnables. Force est de constater que les deux premières de ces conditions ne sont pas satisfaites.

L'établissement durable d'un véritable service public de transport passe par une prise de décisions rapides dans le sens d'une incitation à l'utilisation des transports en commun. L'incitation à l'utilisation des transports collectifs suppose l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre et un rééquilibrage du rapport entre avantages et inconvénients pour la voiture, les transports en commun et les modes alternatifs de transport. Seule l'obtention d'un équilibre financier des réseaux permettra d'atteindre ces objectifs. Pour cela, l'accroissement de la contribution du Pays au financement de ce service paraît inéluctable.

4.6.1 Accroître la part de la contribution du Pays dans le financement du service

L'autorité organisatrice elle-même a souligné la faiblesse de sa participation au financement du transport en commun régulier, dans une note de 2016 au conseil des ministres. Selon le diagnostic posé dans le cadre du schéma directeur, le déficit d'intervention des acteurs publics ne permet pas au réseau de transport de Tahiti d'atteindre un niveau de desserte et une qualité de service suffisants pour répondre aux besoins de la population.

En métropole, selon la Cour des comptes, près de 80 % des recettes des transporteurs proviennent de sources externes (versement transport par les entreprises, contributions des collectivités territoriales), les recettes tarifaires n'apportant que 17 % du financement du service public de transport. Si la participation des autorités organisatrices métropolitaines est désormais perçue comme ayant atteint ses limites, la situation polynésienne est inverse.

Les travaux en cours dans le cadre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la nouvelle délégation de service public estiment à environ 500 MF CFP la contribution financière annuelle nécessaire du Pays.

La chambre recommande au Pays, s'il maintient l'affichage d'objectifs ambitieux en termes de développement de transports collectifs, d'instaurer une participation au financement de l'exploitation du réseau de transports en commun qui corresponde aux contraintes de service public, dans le cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française : celui-ci dispose que la rémunération du délégataire « *est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». ²⁷

Recommandation n° 4 : Instaurer une participation au financement de l'exploitation du réseau des transports publics réguliers de personnes qui corresponde aux contraintes de service public, dans le cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française.

4.6.2 Elargir la gouvernance des transports collectifs sur la zone urbaine

Sans que les communes mettent nécessairement en œuvre leur compétence sur les transports locaux, une forme de coordination avec le Pays serait bénéfique pour l'organisation, voire la gestion de l'offre de transport. Elle permettrait davantage de cohérence entre politiques de transport, politiques d'aménagement, politiques de stationnement.

En effet, les études disponibles et les exemples étrangers²⁸ montrent que le renforcement des politiques de stationnement et les limitations imposées à la circulation des véhicules individuels en centre-ville peuvent améliorer la vitesse commerciale et, par suite, l'attractivité des transports urbains.

²⁷ Cf. loi du Pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009.

²⁸ Cf. Cour des comptes, rapport public annuel 2015.

L'instauration d'une instance de coordination entre les communes et le Pays est ainsi recommandée. En réponse, aux observations provisoires de la chambre, le président de la Polynésie française a indiqué que cette instance pourrait prendre la forme d'un syndicat mixte.

Recommandation n°5 : Mettre en place une instance de coordination entre les communes et le Pays sur les transports terrestres.

4.6.3 Revoir l'organisation de la délégation de service public

Dans le projet en cours de nouvelle délégation de service public, un lot unique pour l'île de Tahiti est prévu. Ce projet se calque, sinon sur les conventions actuelles séparant l'île en trois lots, du moins sur la réalité mise en place sur le terrain. Il a pour avantage de mutualiser les coûts à l'échelle de l'île.

En tout état de cause, et puisque le matériel roulant doit impérativement être renouvelé, une mutualisation des coûts d'acquisition et de maintenance est nécessaire, qui peut être atteinte par la standardisation des matériels, quel que soit le nombre de lots choisi pour la nouvelle délégation de service public.

S'agissant du transport scolaire, le maintien éventuel de son inclusion dans la délégation de service public ne doit pas empêcher la connaissance de ses coûts d'exploitation propres, dissociés de ceux du transport régulier. En effet, seul le transport régulier relève d'un service industriel et commercial, et, comme tel, repose sur un financement par les usagers directs, voire, comme en métropole, par les entreprises²⁹.

Enfin, la nouvelle délégation de service public pourrait prévoir un engagement du délégataire sur le respect d'un plan qualité, sur la base de critères assortis de sanctions financières.

La chambre recommande ainsi au Pays de revoir l'organisation de la délégation de service public dans le sens d'une mutualisation des coûts et d'engagements précis sur la qualité de service.

Recommandation n° 6 : Revoir l'organisation de la délégation de service public dans le sens d'une mutualisation des coûts et d'engagements précis sur la qualité de service.

²⁹ Via le versement transport, contribution des employeurs au financement des transports en commun.

ANNEXE : ANALYSE DES COMPTES D'EXPLOITATION DES DELEGATAIRES

Le résultat net

Les résultats nets des trois contrats s'améliorent depuis 2013, après plusieurs années de déficit chronique. Entre 2013 et 2015 en effet, les charges diminuent plus vite que les produits. Cependant, cette amélioration des résultats s'effectue au détriment des conditions d'exploitation. Elle ne traduit pas en réalité une amélioration structurelle de la situation financière des sociétés délégataires.

Mis à part pour TCCO, dont le déficit s'amenuise mais demeure, le résultat devient excédentaire en 2014 et plus encore en 2015. L'excédent dégagé par RTU s'explique essentiellement par la baisse des charges, liées notamment à la fin des loyers payés au titre du crédit-bail pour l'achat des véhicules. En ce qui concerne NTCE, en dépit de la diminution des produits, la forte baisse des charges de carburant et d'entretien (en raison de nombreux véhicules hors service car trop vétustes et en panne) explique le renversement de tendance du résultat net depuis 2014.

La baisse des charges de carburant et d'entretien est constatée également pour les deux autres sociétés. Elle est due non seulement à la baisse du prix du carburant mais également à la diminution du nombre des rotations effectuées. Les transporteurs ont également indiqué que les entretiens des véhicules sont réalisés en interne.

En 2013, le déficit net cumulé des trois délégations de services publics était de 77 MF CFP, soit 8,7 % du chiffre d'affaires. En 2015, l'excédent net cumulé est de 82 MF CFP, soit 9,4 % du chiffre d'affaires. Mais ce retournement de tendance chez RTU et NTCE ne peut être que temporaire : l'état de vétusté des véhicules rend nécessaire leur remplacement, avec comme conséquence une nouvelle hausse des charges en cas de nouveau crédit-bail.

Evolution du résultat net

<i>En F CFP</i>	TCCO	RTU	NTCE	TOTAL
2013	- 33 929 858	- 18 157 046	- 25 233 602	- 77 320 506
<i>% du chiffre d'affaires</i>	-14.2%	-6.5%	-6.8%	-8.7%
2014	- 24 188 366	8 136 676	1 395 364	- 14 656 326
<i>% du chiffre d'affaires</i>	-10%	3.1%	0.4%	-1.4%
2015	- 3 703 535	62 999 873	22 283 867	81 580 205
<i>% du chiffre d'affaires</i>	-1.5%	24,3%	6.2%	9.4%

Source : comptes financiers.

Le résultat d'exploitation

Evolution du résultat d'exploitation

<i>En F CFP</i>	TCCO	RTU	NTCE	TOTAL
<i>Produits d'exploitation 2013</i>	274 333 804	319 120 831	485 632 355	1 079 086 990
<i>Charges d'exploitation 2013</i>	305 672 142	331 125 309	506 428 416	1 143 225 867
Résultat d'exploitation 2013	- 31 338 338	- 12 004 478	- 23 796 061	- 67 138 877
<i>Produits d'exploitation 2014</i>	279 625 533	298 915 864	464 719 655	1 043 261 052
<i>Charges d'exploitation 2014</i>	301 369 910	284 962 566	457 329 818	1 043 662 294
Résultat d'exploitation 2014	- 21 744 377	13 953 298	7 389 837	- 401 242
<i>Produits d'exploitation 2015</i>	286 207 033	326 850 881	446 082 467	1 059 140 381
<i>Charges d'exploitation 2015</i>	288 478 260	249 323 732	419 880 771	957 682 763
Résultat d'exploitation 2015	- 2 271 227	77 527 149	26 201 696	101 457 618

Source : comptes financiers.

Déficitaire de 67 MF CFP en 2013, le résultat d'exploitation cumulé des trois contrats devient excédentaire de plus de 100 MF en 2015.

Cette amélioration globale recouvre des évolutions contrastées selon les sociétés : l'amélioration est la plus sensible sur RTU, qui passe d'un déficit de 12 MF en 2013 à un excédent de 77 MF en 2015. Elle est moindre, mais toujours marquée, sur NTCE.

Les produits d'exploitation

En 2015, les produits d'exploitation cumulés sur les trois contrats (1 039 MF CFP) sont composés à 82 % de recettes commerciales et à 18 % de la détaxe de carburant, inscrite dans les comptes comme subvention d'équilibre.

La subvention gasoil représente 174 MF CFP en 2015, dont 49 % pour NTCE, 28 % pour RTU et 23 % pour TCCO.

Le chiffre d'affaires provient des recettes du transport régulier et du transport scolaire, auxquels s'ajoutent les recettes issues du transport privé (location de bus) et, pour NTCE, des recettes publicitaires.

Des trois entreprises, c'est NTCE qui réalise le chiffre d'affaires le plus conséquent (359 MF CFP en 2015) ; l'écart est important avec les deux autres sociétés, RTU (259 MF CFP) et TCCO (246 MF CFP).

La part du transport scolaire dans les recettes commerciales augmente sur la période : elle passe de 43 % en 2013 à 49 % en 2015 (contre respectivement 42 % et 38 % pour le transport régulier). Elle est la plus importante chez TCCO (63 % en 2015, contre 46 % en 2015 pour NTCE et 39 % pour RTU).

Les recettes issues du transport scolaire correspondent à la contribution versée par le Pays au titre des scolaires, liée au nombre d'élèves et à la distance domicile – établissement selon une grille tarifaire par tranche kilométrique établie par le ministère de l'éducation. Son montant était de plus de 420 MF CFP en 2015, tous contrats confondus, contre 383 MF CFP en 2013, soit une augmentation de presque 10 % en deux ans. A l'inverse, les recettes du transport régulier hors scolaire sont passées de 373 MF CFP en 2013 à 331 MF CFP en 2015, diminuant de 11 %.

Les produits d'exploitation sont en baisse de 1,8 % sur la période 2013-2015 : la subvention gazole totale diminue de 15 MF CFP et le chiffre d'affaires de 29 MF CFP entre 2013 et 2015.

L'estimation des recettes par voyage donne un montant pour 2015 d'environ 118 F CFP pour le transport scolaire et 160 F CFP pour le transport régulier. Selon les études du schéma directeur, ces montants sont proches de ce qui est observé sur les réseaux ultramarins et bien supérieurs à ceux des réseaux métropolitains. Ils sont toutefois à prendre avec prudence compte tenu de la fiabilité limitée des données de fréquentation fournies par l'exploitant et issues de la billettique.

Recettes par voyage en 2015

Nombre de passages/an	5 611 876
transport scolaire	3 555 360
transport régulier	2 056 516
Recettes/voyage en F CFP	133.82
transport scolaire	118.13
transport régulier	160.95

Source : calculs CTC à partir des données de fréquentation 2015 fournies par les délégataires + comptes financiers (base chiffre d'affaires 2015 : 420 MF recettes scolaires et 331 MF recettes transport régulier – hors subvention gazole)

La couverture des charges d'exploitation par les produits d'exploitation hors contributions du délégant (contribution au titre des scolaires et subvention gazole) est importante en comparaison de celle observé dans des réseaux métropolitains : en 2015, les recettes commerciales et éventuelles recettes annexes ont couvert environ 48 % des charges d'exploitation, contre 17 % en métropole.

Les charges d'exploitation

En 2015, les charges d'exploitation s'élèvent à 958 MF CFP en cumul sur les trois contrats. Les charges de personnel n'en représentent que 47 %, proportion à peu près équivalente entre les trois sociétés. La surpondération des charges externes par rapport aux charges de personnel résulte d'une combinaison de facteurs :

- Le fonctionnement du réseau en partie en sous-traitance (20 MF CFP annuels) ;

- L'imputation en charges du paiement du matériel roulant dans le cadre d'un crédit-bail avec défiscalisation ;
- La réalisation des prestations administratives et financières en sous-traitance, payées en prestations de service ou honoraires à la société SGT (Société de Gestion de Transport), à hauteur de 86 MF CFP annuels.

L'effectif est sensiblement équivalent dans les trois sociétés, un peu supérieur chez NTCE, qui compte 88 salariés contre 67 pour TCCO et 72 pour RTU. Les chauffeurs, en majorité employés à temps plein, sont rémunérés au SMIG et ne bénéficient pas de grille d'avancement.

De 2013 à 2015, les charges d'exploitation apparaissent en baisse de 16 %, avec une diminution des charges de personnel de 3 % et surtout une forte baisse (- 25 %) des charges externes (crédit-bail, carburant, entretien et réparations).

Le coût rapporté au kilomètre parcouru est en moyenne de 232 F sur les trois réseaux, sans écarts significatifs entre délégataires.

Ce coût s'avère assez proche des ratios observés sur les réseaux peu structurés de l'outre-mer, selon le diagnostic porté par le schéma directeur. Il est environ deux fois inférieur au coût constaté sur des réseaux de taille équivalente en métropole.

Cela s'explique par l'absence d'ambition en matière de marketing, la restriction de l'offre aux lignes, fréquences et horaires les plus rentables.

Coût au km en 2015 en F CFP

	NTCE	TCCO	RTU	TOTAL
Charges d'exploitation 2015	419 880 771	288 478 260	249 323 732	957 682 763
km totaux 2015	1 669 876	1 309 610	1 137 438	4 116 924
Coût / km (en F CFP)	251	220	219	232

Source : calculs CTC à partir des comptes financiers 2015, des arrêtés d'attribution des bons de gazole détaxé et des données produites par le ministère de l'éducation

L'absence de comptabilité analytique chez les exploitants ne permet pas de connaître précisément la répartition des coûts d'exploitation entre transport scolaire et transport régulier ni, par conséquent, la rentabilité comparée des deux types de transport.

Les résultats financiers et exceptionnels

Les résultats financiers sont négatifs mais évoluent favorablement. Le niveau de dette bancaire est en forte réduction depuis 2013. La totalité de la dette bancaire de TCCO est assise sur du financement de trésorerie (dette de court terme) ; c'est également le cas pour plus de 80 % de la dette de NTCE et de RTU. Le ratio de fonds de roulement (actif court terme/dette court terme) est favorable chez TCCO (6,1) et NTCE (2,2), mais inférieur à 1 chez RTU (0,95).

Les résultats exceptionnels deviennent significatifs en 2015, en raison, chez RTU, de la dotation exceptionnelle aux provisions pour dépréciation du fonds de commerce.

Résultats financiers, exceptionnels et dette bancaire

	2013	2014	2015
Résultat financier en F CFP	- 10 422 863	- 7 445 561	- 4 491 408
Dette en F CFP	351 396 316	222 788 848	81 065 921
Résultat exceptionnel	-61 050	-2 292 283	-10 899 047

Source : comptes financiers

La situation bilancielle des délégataires

L'analyse des bilans comptables des trois sociétés délégataires fait ressortir les éléments suivants :

- Le report à nouveau est de – 687 MF CFP en 2015, contre – 594 MF CFP en 2013, résultat de l'accumulation des déficits sur les exercices antérieurs.

- En dépit des bénéfices réalisés par RTU et NTCE en 2015, le report à nouveau déficitaire des exercices antérieurs entraîne une situation nette comptable négative de 504 MF CFP au total sur les trois contrats. Pour chacune des sociétés, la situation nette comptable est inférieure à la moitié du capital social, faisant peser une incertitude sur la continuité d'exploitation, selon les rapports des commissaires aux comptes.

- L'endettement des trois sociétés, malgré son évolution favorable, reste important, compte tenu de la situation nette comptable négative.

Taux d'endettement (total dettes/fonds propres)

	TCCO	RTU	NTCE
2013	147%	138%	241%
2015	113%	120%	210%

Source : comptes financiers

Le total des dettes, cumulées sur les trois contrats, s'élève à 674 MF CFP, dont 471 MF CFP (soit 70 %) de dettes auprès des fournisseurs.

Les délégataires font peser sur leurs fournisseurs des délais de paiement extrêmement longs, d'environ 160 jours en cumul sur les trois sociétés. Les délais de paiement les plus longs sont constatés chez TCCO (estimés à 250 jours) et les moins longs chez NTCE (95 jours).

- Le fonds de roulement reste négatif sur la période 2013-2015 : il est de – 532 MF CFP en 2015. Les ressources stables des sociétés ne permettent pas de financer les investissements. La situation de trésorerie n'est préservée que par l'augmentation des délais de paiement des fournisseurs, à l'origine du niveau fortement négatif du besoin en fonds de roulement.

Valeurs bilancielles en 2015

En F CFP	NTCE	TCCO	RTU	TOTAL
Emplois stables (actif immobilisé)	121 226 130	79 133 190	26 170 065	226 529 385
Financements long terme (fonds propres + provisions + amortissements)	5 367 368	-131 488 757	-179 799 767	-306 921 156
Fonds de roulement	-115 858 762	-210 621 947	-205 969 832	-532 450 541
Actif circulant (stocks + créances d'exploitation + charges constatées d'avance)	72 076 792	28 923 534	25 539 922	126 540 248
Passif circulant (dettes d'exploitation + produits constatés d'avance)	196 621 176	242 841 762	233 363 569	672 826 507
Besoin en fonds de roulement	-124 544 384	-213 918 228	-207 823 647	-546 286 259
Trésorerie	8 958 622	3 296 281	1 853 815	14 108 718

Source : comptes financiers 2015

Dans ces conditions, des risques pèsent sur les fournisseurs dans la perspective du terme des délégations de service public d'ici à fin 2017.

Il convient de noter que le matériel roulant a été acquis en crédit-bail dans le cadre de la défiscalisation métropolitaine. Le montage prévoyait ainsi un reversement par l'investisseur métropolitain à l'exploitant d'une quote-part de son avantage fiscal, équivalent ainsi pour l'exploitant à un gain de 34 % sur le prix du matériel.

Le matériel roulant apparaît dans le bilan soit comme immobilisation financière (pendant la durée du crédit-bail) soit comme immobilisation corporelle.

Les premiers véhicules ont été acquis entre 1999 et 2004, les derniers en 2011. Aucun renouvellement n'a eu lieu depuis. L'âge moyen de la flotte est de 12 ans. Plus de la moitié des véhicules ont plus de 10 ans. Fin 2015, le matériel roulant est totalement amorti pour TTCO et quasiment pour RTU et NTCE.

Selon les données fournies par le délégataire, mi-2017, 25 véhicules sur une flotte de 166 au total n'étaient plus en service.

En conclusion, la chambre constate que l'équilibre économique des contrats n'a jamais été réalisé. La cohérence entre la politique de l'offre telle qu'elle résulte notamment des clauses inscrites aux cahiers des charges et l'équilibre de l'exploitation du réseau n'a pas été assurée.



Les publications de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-polynesie-francaise>

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr