



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE DE TRANSPORTS DE LA RÉUNION (SMTR) (Département de La Réunion)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 novembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
PROCÉDURE.....	3
OBSERVATIONS	4
1 LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE	6
1.1 La répartition des pouvoirs entre les membres.....	6
1.1.1 La création	6
1.1.2 L'évolution des statuts	7
1.1.3 L'organisation de la gouvernance.....	8
1.2 Les moyens	12
1.2.1 La gestion du personnel.....	12
1.2.2 La situation financière	13
2 LE BILAN DES ACTIONS	15
2.1 Les missions obligatoires	16
2.1.1 Enquête titres Réuni'Pass PA - PH	16
2.1.2 Étude de restructuration des réseaux	18
2.1.3 Système de transport intelligent de La Réunion (STIR).....	19
2.1.4 Étude de cohérence tarifaire	21
2.1.5 Étude de faisabilité de l'interopérabilité des systèmes billettiques actuels – Appli M-ticketing.....	23
2.2 Les missions optionnelles	24
2.2.1 Enquête déplacements grand territoire (EDGT)	24
2.2.2 Semaines européennes de la mobilité et semaines européennes du développement durable.....	26
2.2.3 Sécurité, sûreté et qualité de service dans les transports publics	27
2.2.4 Étude des incidences économiques et financières de la crise sanitaire sur les transports publics locaux (Rapport Covid-19)	28
2.2.5 Étude de faisabilité d'exploitation des autobus électriques sur les réseaux de transports urbains avec prise en compte des impacts techniques et économiques.....	30
3 LA STRATÉGIE D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DES ACTEURS PUBLICS DE LA MOBILITÉ À LA RÉUNION	30
3.1 L'évolution statutaire.....	30
3.2 Les contrats de transport dans le territoire.....	31
RÉPONSE DU PRÉSIDENT.....	33

SYNTHÈSE

La Réunion, qui compte 860 000 habitants, enregistre plus de 2,5 millions de déplacements journaliers, dont 1,7 millions réalisés en voiture, la part modale des transports en commun en représentant seulement 5 % et 7 % en incluant les transports scolaires. Le manque de coordination entre les réseaux de transports en commun, la multitude d'acteurs, la multitude de périmètres de transport, les différents délégataires avec des montages contractuels complexes, la multitude de tarifications, font qu'il était devenu indispensable de réfléchir aux modes de transports alternatifs.

Le syndicat mixte de transports de La Réunion (SMTR) a pour objectif de rendre complémentaires et attractifs les différents réseaux de transports existants, à des échelles territoriales correspondant à la réalité des déplacements, de développer l'intermodalité des transports publics locaux, de mettre en place un système d'information multimodale, une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés. Il devait être une réponse à l'émiettement de la compétence transport entre les sept autorités organisatrices de la mobilité de l'île et assurer un lien plus fort entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements.

La création du syndicat est intervenue tardivement, 13 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 13 novembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Les autorités organisatrices de la mobilité ont depuis longtemps développé leurs compétences sur des périmètres différents, ne partageant pas toujours des objectifs communs en matière d'amélioration de leur offre de transports. Les membres adhérents n'ont pu s'engager dans une voie institutionnelle qui aurait conféré au syndicat un pouvoir de décision au même titre qu'une autorité organisatrice de mobilité.

La gouvernance bien que structurée autour d'un comité syndical n'a pas porté des projets d'envergure, le bureau ne s'est plus réuni depuis 2018 et le collège consultatif est déconnecté des instances. Paradoxalement, le comité technique non institutionnalisé fonctionne sans que les projets et les études abordés à l'occasion de ces comités n'aboutissent le plus souvent en raison des fortes divergences politiques.

Le bilan des actions est faible. Les crises institutionnelles récurrentes malgré des ressources disponibles ont perturbé son fonctionnement. L'avenir de la structure sous sa forme actuelle est compromis, le syndicat a perdu de sa légitimité, il n'est pas l'interlocuteur central sur les problématiques de mobilité et n'a pas réussi à fédérer. La communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest (TCO), la communauté intercommunale Réunion est (CIREST), la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS), la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR) et la communauté d'agglomération du sud (CASUD) ont délibéré sur leur retrait de la structure.

Si la perspective d'une dissolution semble finalement aujourd'hui écartée, le succès d'une nouvelle démarche passe, selon la chambre, par la réécriture rapide du pacte de gouvernance, la paralysie de la gouvernance n'ayant pas permis jusqu'ici au syndicat de remplir correctement l'objet pour lequel il a été créé.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de transports de La Réunion (SMTR) a été ouvert le 2 novembre 2020 par lettre du président de la chambre à Mme Fabienne Couapel-Sauret, présidente par intérim depuis juin 2020, à M. Alix Galbois, président du 9 mars 2016 au 20 octobre 2017 et du 15 décembre 2017 à juin 2020 et à Mme Nassimah Dindar, présidente de 2013 à mars 2015.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 29 décembre 2020 et le 23 avril 2021 avec la présidente par intérim, Mme Fabienne Couapel-Sauret et avec les précédents présidents, M. Alix Galbois, le 30 décembre 2020 et le 28 avril 2021 et Mme Nassimah Dindar, le 2 février 2021.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans sa séance du 28 mai 2021. Elles ont été adressées à M. Daniel Maunier, nouveau président du SMTR par intérim, Mme Fabienne Couapel-Sauret et M. Alix Galbois. M. Daniel Maunier a répondu le 18 octobre 2021 ; Mme Fabienne Couapel-Sauret et M. Alix Galbois n'y ont pas répondu.

Des extraits ont été par ailleurs adressés aux sept membres institutionnels du syndicat. Tous y ont répondu sauf la CIREST et la CINOR.

La chambre, dans sa séance du 26 novembre 2021, a arrêté, après avoir examiné les réponses reçues, les observations définitives suivantes :

OBSERVATIONS

La Réunion compte environ 860 000 habitants¹. La congestion des réseaux routiers est une réalité quotidienne pour de très nombreux Réunionnais.

Quatre éléments sont à l'origine de cette situation : la topographie de l'île et la concentration des activités sur le littoral; l'absence d'alternative véritable au mode routier; l'augmentation de la population associée à la croissance du parc automobile, respectivement 1,5 % et 4 % par an², la croissance économique rapide depuis les années 1980 accompagnée d'une modification des modes de vie, marquée par un développement urbain étalé et une forte augmentation de la mobilité.

La Réunion comptabilise plus de 2,5 millions de déplacements journaliers dont 1,7 million réalisés en voiture. La part modale des transports en commun n'est que de 5 % depuis de nombreuses années³.

En 2019, le secteur du transport représentait environ 1 % du produit intérieur brut (PIB) réunionnais⁴. La Réunion est la région d'Outre-mer possédant le plus d'entreprises de transport public, 1 368 au 1^{er} janvier 2020, dont près de 500 effectuant du transport de personnes.

Les services de transport en commun de voyageurs urbains et de transport scolaire sont organisés par les cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans leur territoire respectif : la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR), la communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest (TCO), la communauté d'agglomération du sud de l'île de La Réunion (CASUD), la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) et la communauté d'agglomération intercommunale de La Réunion est (CIREST). Les noms commerciaux des réseaux de transports sont respectivement : Citalis, Kar'ouest, Car sud, Alternéo et Estival. Les délégataires sont des groupements d'entreprises et exploitants : TENOR, TRANS'OUEST, NOVASUD, CINEO et CAR'EST. Les mandataires des groupements sont la SEM SODIPARC, la SEMTO, la SEMITTEL et la SEM ESTIVAL (cf. tableau n° 1).

Jusqu'au mois de septembre 2017, les services de transport en commun de voyageurs interurbain étaient assurés par le département. Depuis le transfert de compétence organisé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRÉ), la région Réunion assume désormais cette fonction par le biais du réseau Car Jaune dont le délégataire est CAP'RUN et le mandataire le groupement d'intérêt économique dénommé Groupement des acteurs du transport interurbain de voyageurs (GIE ACTIV).

¹ Comparateur des territoires - Statistiques de INSEE.

² Source : Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (Agorah) – Transports et déplacements à La Réunion 2016.

http://www.agorah.com/upload/archives/Etude_2008/01_diffusion/fichessynth/FicheTransp.pdf

<http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/bilan-des-immatriculations-de-vehicules-neufs-en-a898.html>

³ Enquête déplacements grand territoire (EDGT) 2016 du SMTR.

⁴ En s'appuyant sur une comparaison de l'économie annuelle des contrats publics rapportés à la richesse du PIB local. Source : Rapport Covid-19 à La Réunion et transports publics, SMTR, août 2020. Voir également « Livre Bleu outre-mer », 2018.

Tableau n° 1 : Organisation des services de transport à La Réunion

Autorité organisatrice de mobilité (AOM)	Nom commercial du réseau	Déléataire groupement d'entreprise et exploitant	Mandataire principal du groupement
REGION	Car Jaune	CAP'RUN	GIE ACTIV
CINOR	Citalis	TENOR	SEM SODIPARC
CIREST	Estival	CAR'EST	SEM ESTIVAL En cours de transformation en SPL
TCO	Kar'Ouest	TRANS'OUWEST	SEMTO
CIVIS	Alternéo	CINEO	SEMITTEL
CASUD	Carsud	NOVASUD	SEMITTEL

Source : chambre régionale des comptes de La Réunion

Le territoire réunionnais est totalement couvert par des périmètres de transport urbain (ressort territorial) contigus et perfectibles s'agissant notamment de la fréquence et de la coordination des offres.

Malgré la réalisation d'axes routiers majeurs ces 12 dernières années, la route des Tamarins ou le boulevard Sud de Saint-Denis, les problèmes de saturation du réseau routier demeurent, voire s'amplifient. Les transports en commun subissent les mêmes difficultés puisqu'ils empruntent le même réseau routier. L'insuffisance de voies réservées aux transports en commun ne permet pas une réelle alternative à la voiture.

Le manque de coordination entre les réseaux de transports, la multitude d'acteurs, la multitude de périmètres de transport (ressorts territoriaux), les différents délégataires avec des montages contractuels complexes, la multitude de tarifications, l'absence de mode de transport alternatif notamment depuis l'arrêt du projet de tram-train en 2010, font qu'il est indispensable de réfléchir aux modes de transports alternatifs, de s'orienter vers une complémentarité des différents modes de transports et une tarification unifiée. Face à ce constat, les sept autorités organisatrices de transport (AOT) de l'île ont décidé de créer un syndicat mixte de transports.

L'autorité organisatrice de transport urbain (AOT) devenue l'autorité organisatrice de mobilité durable (AOMD) depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) de janvier 2014, assure la gestion du réseau de transport urbain dans le ressort territorial (ex-périmètre de transport urbain PTU). À La Réunion, les communautés d'agglomération et la région Réunion exercent le rôle d'AOM. Depuis décembre 2019, la loi d'orientation des mobilités (LOM) a renforcé le rôle des régions en qualité de chef de file de la mobilité.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 avait prévu la création du syndicat mixte spécifique comme outil privilégié de coopération entre autorités organisatrices de transports. Treize ans après, en 2013, les sept autorités organisatrices de transports de l'île ont créé le syndicat mixte de transports de La Réunion (SMTR), dont le périmètre d'intervention couvre l'intégralité du département.

Tableau n° 2 : Principaux chiffres du transport à La Réunion

2019	CINOR - Citalis	CIREST - Estival	CASUD - Carsud	CIVIS - Alterneo	TCO - Kar'Ouest	Région - Car jaune
Nb de salariés ETP	564	140	207	446	172	368
2019	CINOR - Citalis	CIREST - Estival	CASUD - Carsud	CIVIS - Alterneo	TCO - Kar'Ouest	Région - Car jaune
Nb de voyages	21 999 924	1 985 000	1 396 922	5 293 688	5 796 201	5 723 104
2019	CINOR - Citalis	CIREST - Estival	CASUD - Carsud	CIVIS - Alterneo	TCO - Kar'Ouest	Région - Car jaune
Charges	38 850 959,00 €	8 132 240,00 €	9 808 576,00 €	25 986 660,00 €	28 302 100,00 €	26 408 674,00 €
Produits	38 581 012,00 €	10 018 716,00 €	9 950 529,00 €	26 551 485,00 €	28 040 855,00 €	26 582 116,00 €
Résultats	- 269 947,00 €	1 886 476,00 €	141 953,00 €	564 825,00 €	- 261 245,00 €	173 442,00 €
2019	CINOR - Citalis	CIREST - Estival	CASUD - Carsud	CIVIS - Alterneo	TCO - Kar'Ouest	Région - Car jaune
Recettes	6 856 266,60 €	2 024 000,00 €	1 309 347,00 €	4 805 000,00 €	4 231 432,00 €	5 903 987,00 €

Source: Syndicat mixte des transports de La Réunion

La création du syndicat mixte se caractérisait par la mise en place d'une gouvernance sans hiérarchie entre les acteurs du transport dans l'île et par le développement d'une coopération. La difficulté était de convaincre les AOT, exerçant leurs compétences sur des périmètres différents, ne partageant pas toujours des objectifs communs en matière d'amélioration de leur offre de transports, de collaborer au sein du SMTR. Il fallait éviter d'aboutir à la simple superposition d'une nouvelle structure avec celles déjà existantes.

L'analyse des mécanismes de rapprochement des AOT autour de projet et d'objectifs partagés démontre que les modalités de gouvernance du SMTR (I) sont restées paralysées depuis sa création par des divergences persistantes entre les élus. Les résultats de cette gouvernance (II), notamment le bilan des actions, sont relativement faibles faute d'accord politique. L'avenir du syndicat passe par la redéfinition d'une stratégie politique en matière de coopération, de concertation locale dans le domaine de la mobilité et d'une gouvernance apaisée (III).

1 LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

1.1 La répartition des pouvoirs entre les membres

1.1.1 La création

Créé par arrêté préfectoral du 19 juin 2013, le SMTR est soumis aux dispositions des articles L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales et L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports. Il regroupe le département, la région Réunion, la CINOR, le TCO, la CASUD, la CIVIS et la CIREST.

Cette recherche de coopération est encadrée par le législateur. Ainsi, l'article L. 1211-2 du code des transports précise qu'« en tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et les gestionnaires des infrastructures coordonnent leurs actions et harmonisent leur politique à

l'échelon régional et dans les aires urbaines, selon les principes et les modalités définis au présent livre ».

L'objectif du syndicat était de rendre complémentaires et attractifs pour les usagers, les différents réseaux de transports existants, à des échelles territoriales correspondant à la réalité des déplacements, de développer l'intermodalité des transports publics locaux, de mettre en place un système d'information multimodale, une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés. Il devait être une réponse à l'émiettement de la compétence transport entre les sept autorités de l'île et assurer un lien plus fort entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements.

Si les freins juridiques au développement du syndicat sont *in fine* relativement limités, ceux liés au portage politique des projets et à la crainte d'une perte d'autonomie de la part des AOM sont nombreux et paralysent le fonctionnement de la structure. Les AOM disposent de compétences et de ressources financières propres comme le versement mobilité pour les EPCI. En outre, les intérêts des uns et des autres demeurent hétérogènes. L'échec du projet de système de transport intelligent de La Réunion (STIR) qui sera examiné dans la deuxième partie du rapport en est un exemple.

1.1.2 L'évolution des statuts

Les statuts ont été modifiés à six reprises depuis la création du syndicat. Outre les modifications de 2013 et 2015 relatives à la désignation du payeur régional en qualité de comptable du syndicat, du nouvel article 10.2 prévoyant que le président du syndicat est élu pour un an au lieu de trois ans comme inscrit dans les statuts d'origine, du transfert du siège, les évolutions statutaires les plus importantes ont commencé en 2016, portant respectivement sur la durée du mandat du président, sur les mandats des vice-présidents, sur les principes de financement du syndicat et sur l'évolution de ses missions.

La durée de mandat du président court désormais du jour de son élection par le comité syndical jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité qu'il représente. Le mandat expire donc au même moment que son mandat électif.

La nouvelle rédaction de l'article 11.2 des statuts relatifs à l'élection et mandat des vice-présidents dispose que *« les vice-présidents du SMTR sont élus par le comité syndical parmi ses délégués titulaires au scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour un mandat de trois ans, dans la limite de leur mandat électif local »* et de rajouter qu'à *« chaque renouvellement de l'assemblée délibérante d'un de ses adhérents, le comité syndical devra s'assurer que chaque adhérent dispose soit du siège de président soit du siège de vice-président ; étant précisé qu'un même adhérent ne peut cumuler un mandat de président avec celui de vice-président, ni deux mandats de vice-président »*. L'article 6.1 des statuts relatifs aux principes de financement supprime le dernier alinéa de l'article qui précisait que *« concernant les dépenses d'investissement, notamment les dépenses afférentes à l'enquête ménages déplacements, le comité syndical étudiera le principe d'un partage solidaire des dépenses »*.

Le nouvel article 4 relatif aux compétences précise que *« le SMTR est créé pour exercer les missions définies par les articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports. Il exerce ses attributions selon les principes de coordination et de subsidiarité, dans le respect des compétences de ses adhérents. Le SMTR, conformément à son objet, exerce les missions suivantes dans le périmètre du SMTR : coordonner les services que les adhérents organisent ; mettre en place un système d'information à l'intention des usagers ; mettre en place un système*

de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés. D'une manière générale, le SMTR peut réaliser toute concertation, étude ou action de communication concourant au développement de l'intermodalité, à l'observation et à l'amélioration des services publics de transports. Ces actions comprennent notamment : les études générales, l'organisation d'événementiels, l'observatoire des déplacements (y compris le compte déplacements), la veille juridique et technique liée aux déplacements ».

La loi NOTRÉ a eu pour effet de transférer du département à la région les compétences en matière de transports réguliers non-urbains de voyageurs et les services de transports à la demande à compter du 1^{er} janvier 2017 ainsi que la compétence en matière de transports scolaires à compter du 1^{er} septembre 2017⁵. Au mois de novembre 2017, le comité syndical a validé le retrait du département du SMTR⁶.

La réorganisation institutionnelle a pris effet sans que les statuts et le règlement intérieur ne soient amendés par le comité syndical. En 2016, trois modifications ont eu lieu à la même date, l'arrêté du préfet est incomplet puisqu'il ne mentionne que l'amendement relatif à la durée du mandat du président.

1.1.3 L'organisation de la gouvernance

1.1.3.1 Le comité syndical

Le SMTR définit dans ses statuts la règle de répartition des sièges du comité syndical, le principal organe de décision. Administré par le président, le comité syndical (CS) est composé de délégués désignés par les assemblées délibérantes de chacun des adhérents du syndicat mixte, à raison de deux par adhérent, soit 12 sièges depuis le départ du département. Chaque adhérent désigne deux délégués titulaires et deux suppléants. Le mandat de chaque délégué se termine au plus tard avec la fin de sa délégation par l'assemblée délibérante qui l'a désigné. La répartition des sièges et la clé des financements à 16,6 % pour chaque membre s'appuient sur un partage des pouvoirs qui n'a pas été validé par la suite dans les statuts.

En novembre 2013, il avait été convenu que le comité syndical fonctionnerait suivant le principe d'une présidence tournante entre les élus des AOT membres conformément à l'article 10.2 des statuts en vigueur à l'époque. Ce principe qui aurait pu permettre à tous les adhérents de s'impliquer durant une période et d'être responsabilisés dans leur mission de coopération n'a jamais pu être effectif.

Le comité se réunit au moins trois fois par an sur convocation du président, ou à la demande d'au moins un tiers des délégués. Le délai de convocation fixé à cinq jours francs peut être modulé en cas d'urgence.

Le fonctionnement du syndicat repose sur le comité syndical qui est l'instance de validation des décisions et du vote du budget. Cette assemblée délibérante s'est réunie comme suit : 8 réunions du comité syndical dont 2 avec absence de quorum en 2015, ; 5 en 2016 ; 7 dont 2 avec absence de quorum en 2017 ; 6 dont 2 avec absence de quorum en 2018 ; 11 dont 5 avec absence de quorum en 2019 ; 2 dont 1 avec absence de quorum en 2020.

À partir du mois de mars 2015 et jusqu'au mois de juin 2020, la présidence du syndicat est alternativement occupée par des élus de la région Réunion, du département et de la CIVIS.

⁵ Arrêté n° 2578/SG/DRCTCV/2 du 29 décembre 2016 du préfet de La Réunion.

⁶ Arrêté n° 2619/SG/DGL/BCLCI du 30 novembre 2017 portant modification des statuts enregistre le retrait du département (article 1^{er}).

Les premières dissensions sont apparues en 2016-2017 au sein de l'instance décisionnelle sur le projet de système de transport intelligent de La Réunion (STIR) relatif à la mise en place d'une billettique mutualisée, d'un système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs (SAEIV) et d'un système d'information multimodal (SIM) couvrant la totalité des autorités organisatrices de mobilité, ainsi que sur les propositions du président de percevoir des indemnités de fonction et de transférer la DSP Car Jaune au SMTR.

De fortes divergences entre le président et les membres sur le projet STIR ont conduit en 2019 le TCO et la CIREST et en 2020 la CIVIS, la CASUD et la CINOR à délibérer sur leur retrait de la structure, la région n'ayant adressé en 2019 qu'un courrier d'intention.

Dans le cas où, ces délibérations et la lettre d'intention seraient effectives, que les procédures de retrait aboutiraient, le syndicat pourrait se retrouver dans un des cas prévus au premier alinéa de l'article L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales : « *Le syndicat mixte est dissous de plein droit (...) lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre* ». La dissolution de cet outil serait, selon la chambre, hautement préjudiciable à la qualité du service rendu à la population réunionnaise en matière de mobilité.

En 2019, le budget du syndicat avait été voté in extremis. En juillet 2020, la seconde réunion du comité en raison de l'absence de quorum de la première a entraîné la saisine de la chambre régionale des comptes, parmi les cinq membres présents, trois ayant voté contre l'approbation du compte de gestion et du compte administratif par opposition à la gestion du président de l'époque.

Au mois d'août 2020, la chambre a été à nouveau saisie pour non adoption du budget primitif. L'ordonnance du 1^{er} avril 2020 organisait le report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires au mois de juin 2020. Cette ordonnance complète les dispositions électorales de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. L'installation des conseillers municipaux élus lors du second tour a eu lieu au mois de juillet 2020. Les conseillers communautaires ont été élus au mois d'août 2020. Le syndicat mixte de transports de La Réunion est administré par un comité syndical, dont les délégués sont élus, en leur sein, par les assemblées délibérantes de ses adhérents. À l'exception de la région Réunion, une partie des nouveaux délégués ont été élus aux mois d'août 2020. Les membres adhérents n'ont pas tous désigné leurs représentants, par conséquent le nouveau comité syndical n'a pas été installé à cette date. Le projet de budget primitif 2020 n'a pas été adopté avant le 31 juillet 2020 fixé par l'ordonnance du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie.

En juillet 2020, la CIVIS et la CASUD n'avaient pas désigné leurs représentants. Le SMTR a adressé des courriers aux membres adhérents pour expliquer que préalablement à un éventuel retrait il fallait obligatoirement désigner les représentants. Le renouvellement de la gouvernance n'a pas eu lieu lors du comité syndical du 3 décembre 2020. À la demande unanime des six AOM, l'élection du président a été reportée à une date ultérieure, après les élections régionales de juin 2021. L'article 11.3 des statuts prévoit que le « *vice-président intérimaire doit organiser dans les plus brefs délais l'élection du nouveau président du syndicat mixte* ». L'intérim de la présidence a débuté le 29 juin 2020 jusqu'aux élections.

En réponse aux observations de la chambre, la CASUD a indiqué que le syndicat n'a pas vocation à devenir une autorité organisant et exploitant un réseau de transport. Il se doit de fédérer les acteurs publics locaux et privés, porter des actions et études complémentaires à celles développées par les AOM. Une gouvernance partagée, fédératrice et légitime doit être réinstallée, selon elle, afin de relancer les grands projets comme par exemple les filières

d'approvisionnement en énergie des bus à faible émission ou accompagner la formation des métiers liés à la mobilité.

La CIVIS a répondu que la crise de la gouvernance n'est pas réglée puisque la nouvelle équipe n'a toujours pas été désignée, le syndicat n'ayant pas démontré sa capacité à mobiliser et fédérer les acteurs de la mobilité autour d'un projet répondant à leurs préoccupations.

1.1.3.2 Les autres instances de pilotage

Le comité syndical est complété par le bureau, le collège consultatif et les commissions thématiques afin d'améliorer la gouvernance d'ensemble. La première instance est composée d'élus alors que les deux autres regroupent à la fois des élus et des experts selon les statuts. Parallèlement, la direction du syndicat a instauré les comités techniques.

- Le bureau

Le bureau est composé du président et des cinq vice-présidents⁷ ce qui garantit une représentativité de tous les membres. Il exerce, selon les statuts, les attributions qui lui sont déléguées par le comité syndical notamment la gestion des affaires courantes ne modifiant pas l'équilibre général du budget, à l'exception du vote du budget, de l'approbation du compte administratif, de l'adoption des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de fonctionnement, de composition et de durée du syndicat, de l'adhésion du syndicat à un établissement public et de la délégation de la gestion d'un service public.

Dans les faits, le comité syndical n'a jamais délégué de compétence au bureau, lequel ne dispose dès lors d'aucun pouvoir décisionnaire.

Le bureau s'est réuni une fois en 2016 et deux fois en 2018, les comptes rendus démontrent que les réunions n'ont eu pour objectif que de recueillir l'avis des différents participants sur des sujets qui faisaient ensuite l'objet d'échanges par courriel. À l'exception des recrutements, le sujet récurrent portait sur le système de transport intelligent de La Réunion (STIR).

- Le collège consultatif

Le collège est composé de représentants des communes, des représentants des associations de consommateurs, des services de l'État, du monde du handicap, des opérateurs, des associations d'usagers du transport. La liste des membres est arrêtée par le comité syndical même si le président peut convier des experts externes⁸. Les séances non publiques sont présidées par le président. Il est un lieu d'information et une instance consultative ayant compétence d'avis et de propositions sur les projets portés par le SMTR dans le cadre de ses missions. Ces avis sont rapportés à la séance suivante du comité syndical.

Il s'est réuni pour la première fois au mois de juin 2015, soit deux ans après sa création, sous la présidence de l'élue de la région, une fois en 2016 et 2017 ; les réunions se sont interrompues en 2018 compte tenu de la situation de crise institutionnelle.

Le collège aurait dû se réunir au moins une fois par an, travailler sur des thèmes phares comme la qualité du service des transports, l'étude sur la restructuration des réseaux de transport, la billettique interopérable, l'enquête ménages et déplacements. Malheureusement

⁷ Le nombre de vice-présidents est de cinq depuis le départ du département en 2017.

⁸ La liste communiquée regroupe 89 membres. En 2016, 40 membres ont participé à la réunion du collège et 38 en 2017.

comme le souligne le procès-verbal de 2016, le collège est « *déconnecté des instances, il ne participe pas directement au déroulé du projet, il est tenu informé de son état d'avancement selon une périodicité annuelle* »⁹.

- Les commissions thématiques

Le comité syndical peut mettre en place des commissions thématiques chargées d'étudier et de lui proposer tous sujets relevant de leurs compétences. Le fonctionnement et la périodicité des réunions des commissions thématiques sont déterminés par le règlement intérieur.

Aucune commission thématique n'a été créée à l'exception de la commission d'appels d'offres (CAO). Les deux marchés examinés entre 2015 et 2016 sont l'enquête déplacements grand territoire de La Réunion, réalisé, et le projet du système de transport intelligent de La Réunion (STIR) qui a été abandonné pour sa part.

- Le comité technique

En complément des instances statutaires, la direction générale des services du syndicat a instauré un comité technique composé des directeurs de transport ou des directeurs généraux des membres adhérents dès 2013. Ce comité ne fait pas l'objet de mention officielle dans les statuts ou le règlement intérieur, des réunions mensuelles avaient été décidées entre les protagonistes du moins jusqu'en 2017. À compter de septembre 2018, la fréquence des rencontres est passée au trimestre pour faciliter la mobilisation des techniciens et agents administratifs.

Les comités techniques composés de certains membres de l'équipe administrative du SMTR et de référents « transport » issus des différentes collectivités membres se réunissent à plusieurs reprises dans l'année : 11 fois en 2017, 3 fois en 2018, 3 fois en 2019, 3 fois en 2020. Ils examinent des sujets comme les enquêtes d'usage des titres de transports gratuits Réuni'Pass à destination des personnes âgées et porteurs de handicap, les projets de rédaction des cahiers des clauses techniques particulières relatifs à l'interopérabilité de la billettique, l'étude d'harmonisation et la coordination des gammes tarifaires des réseaux de transports publics urbains et non urbain, ou encore l'appli. ticketing Tixi pass¹⁰. Ces comités ont été élargis, lorsque nécessité oblige, aux opérateurs des réseaux que sont la SEMITEL, la SEMTO, la SODIPARC, la SEM ESTIVAL et le GIE ACTIV. Ils fonctionnent difficilement car les projets n'aboutissent pas le plus souvent.

Le SMTR précise que les comités techniques sont importants dans le fonctionnement de l'entité. Au-delà des missions propres du syndicat, la participation aux réunions implique une disponibilité des représentants invités. Le SMTR n'a pas d'autorité hiérarchique sur le personnel des membres adhérents et ne peut donc pas les contraindre à assister aux réunions du comité technique ou à contribuer à un projet.

La mutualisation de données liées au transport public a donné lieu à la mise en place d'un groupe de travail spécifique au cours de l'année 2017, afin de centraliser des données cohérentes et uniformes entre les réseaux dans le but de proposer des observations à l'échelle départementale. Le projet n'a pas eu de suites. L'envoi des données n'a pas été systématique,

⁹ Collège consultatif du 18 mai 2016.

¹⁰ Appli. Tixi pass est une application mise en place par l'AGIR (association pour la gestion indépendante des réseaux) qui permet d'acheter des tickets dématérialisés.

le syndicat devant relancer plusieurs fois les AOM et/ou les exploitants pour obtenir les rapports d'activités, les études diverses, etc.

La mission de restructuration des réseaux et la phase de diagnostic se sont bien déroulées mais le projet a été arrêté faute de coopération avec les autorités organisatrices de la mobilité (AOM). À l'exception de la CIREST pour sa ligne 1, les autres services de transports des membres adhérents n'ont accordé qu'une importance relative au projet.

Le plan à moyen terme (PMT) relatif à la nouvelle feuille de route du syndicat n'a pas été adopté par le conseil syndical en décembre 2018. Après l'échec du projet de système de transport intelligent (STIR), le PMT avait pour objectif de relancer la coopération entre les membres adhérents en introduisant une nouvelle méthode de travail partenarial sur les sujets sensibles comme l'intermodalité des réseaux, l'intégration tarifaire, l'évolution statutaire du syndicat. Le procès-verbal précise que les élus adhèrent au plan mais *« réaffirment qu'il y a un problème de gouvernance du SMTR et que celui-ci doit retrouver de la sérénité pour pouvoir travailler en commun, avec un changement radical dans la gouvernance, compte tenu de la responsabilité engagée du président ... »*.

Sur la base des statuts et du règlement intérieur, une organisation de la gouvernance aurait dû se mettre en place, le bureau fixant les orientations du syndicat débattues au niveau du collège consultatif, lui-même encadré par les commissions et les comités techniques avant que les décisions ne soient votées et entérinées par le conseil syndical. Le manque de concertation entre les élus du comité syndical paralyse la gouvernance de l'ensemble du SMTR depuis 2017, comme en témoignent les comptes rendus des séances. Le syndicat a perdu de sa légitimité, il n'est pas l'interlocuteur central sur les problématiques de mobilité et ne fédère plus.

1.2 Les moyens

1.2.1 La gestion du personnel

Lors de sa création en 2013, le syndicat a fait appel à l'expertise de ses membres car il ne disposait pas en interne de l'ensemble des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions, étant entendu que quelques agents du département avaient contribué en 2013 à la préparation des documents fondateurs et administratifs. Pour cette raison, le département a mis à disposition un ingénieur principal qui a assuré les fonctions de directeur général des services jusqu'au mois de janvier 2018, secondé par un attaché territorial recruté par voie de mutation en qualité de responsable administratif et financier au mois d'août 2015.

Au cours de la période 2015-2020, les annexes budgétaires ne retracent pas toutes fidèlement le personnel recruté par le syndicat. La direction du syndicat se propose de corriger les erreurs de comptabilisation du personnel dans les annexes au budget primitif de 2020 et 2021, et informe avoir fait le point avec le centre de gestion.

Au mois d'avril 2021, le syndicat compte deux agents contractuels de catégorie A de la filière technique et sept emplois budgétaires. À l'exception de l'année 2018, les emplois budgétaires à temps complet n'ont pas tous été pourvus en 2017, 2019, 2020, 2021, mais

maintenus pour ne pas pénaliser le SMTR en termes de gestion en cas de continuité des activités (cf. tableau n° 3)¹¹.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs de 2015 à 2020

GRADES OU EMPLOIS	CATEGORIES	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FILIERE ADMINISTRATIVE		1	2	3	3	3	1
<i>Attaché principal</i>	A	1	1				
<i>Attaché territorial</i>	A			2	2	2	1
<i>Rédacteur territorial</i>	B		1	1	1	1	
FILIERE TECHNIQUE		1	2	2	2	2	3
<i>Ingénieur en chef</i>				1			
<i>Ingénieur principal</i>	A	1	2		1	1	2
<i>Ingénieur</i>	A			1	1	1	1
<i>Emplois budgétaires à temps complet</i>		1	4	7	7	7	7
<i>Effectifs pourvus sur emplois budgétaire à temps complet</i>		2	4	5	5	5	4

Source : chambre régionale des comptes de La Réunion à partir des comptes administratifs

Les charges de personnel sont de 204 170 € en 2020 contre 98 287 € en 2015¹², soit une progression de 107,7 %. Au budget primitif 2021, le montant des charges votées, 463 000 €, paraît excessif par rapport à la consommation enregistrée au cours des exercices précédents. La différence entre les inscriptions au BP et les dépenses nettes présentent un écart d'environ 100 000 € chaque année¹³.

Le tableau des emplois budgétaires présente sept agents. Dans le contexte actuel d'incertitudes et de remise en cause du syndicat, ajuster la ligne des dépenses des ressources humaines à deux agents paraît inapproprié selon le syndicat. Le réajustement devrait être conditionné en fonction des débats sur l'avenir du SMTR.

Les dysfonctionnements institutionnels internes paralysent le bon fonctionnement du syndicat. Les mouvements de personnels qui émaillent la vie du syndicat sont assez représentatifs de la situation. Les projets ou études n'étant pas validés par les élus, les personnels administratif et technique quittent les uns après les autres le SMTR.

1.2.2 La situation financière

Le budget du SMTR, alimenté principalement des ressources de ses membres adhérents, a évolué à deux reprises. Entre 2015 et 2017, la clé de répartition était de 15 % pour la région

¹¹ En 2020, au BP était inscrit un montant de 463 000 €.

¹² En 2015, au BP était inscrit un montant de 231 000 €.

¹³ En 2016, au BP était inscrit un montant de 451 500 €, en dépenses nettes au compte de gestion 351 726 € ; en 2017, au BP était inscrit 496 228€, en dépenses nettes au compte de gestion 390 149 € ; en 2018, au BP était inscrit 488 500 €, en dépenses nettes au compte de gestion 343 721 € ; en 2019 au BP était inscrit 484 000 €, en dépenses nettes au compte de gestion 366 675 €.

et le département et de 14 % pour les cinq autres EPCI. Depuis le retrait du département en 2017, la contribution de chaque membre a été également répartie à 16,6 %.

Durant la période 2015-2020, le syndicat a perçu également un montant de subvention de 145 930 € de l'agence de la transition écologique (ADEME)¹⁴, 265 137 € de l'État¹⁵ et 724 360 € au titre des programmes opérationnels européens (POE 2014-2020)¹⁶.

Le tableau n° 4 retrace les soldes d'exécution du budget sur la période de contrôle. Le taux de réalisation en recettes de fonctionnement passe de 96 % en 2015 à 89 % en 2020. La crise sanitaire, la difficulté à porter les projets à terme font qu'une diminution de la participation des membres a été votée. Le montant annuel de la cotisation a été fixé à 446 666 € en 2020 contre 750 000 € en 2019, soit une diminution de 40,4 % et serait de 410 744, € en 2021. Le montant annuel du budget 2020 est de 1 772 427 € et les prévisions pour 2021 sont de 1 727 142 €. Les contributions annuelles des membres sont supérieures aux dépenses annuelles, les projets portés par le syndicat n'aboutissent pas.

Tableau n° 4 : Évolutions des soldes d'exécution

Compte de gestion €	2015		2016		2017		2018		2019		2020		Variation 2015/2020 en %	
	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement										
Recettes nettes	-	466 665,00	206 390,00	1 532 901,65	129 381,33	1 149 040,83	365 358,13	1 043 533,28	52 491,26	800 147,51	48 878,84	466 756,37	-	0,00 %
Résultat de la section de fonctionnement renporté		959 831,78		1 041 713,51		595 568,84		680 326,60		652 451,75		717 933,58	-	-5,64 %
Taux réalisation en recette		96%	100%	82%	4,57 %	81%	100%	73,92 %	100%	88,16 %	90,82 %	89%	-	-1,50 %
Dépenses nettes	12 585,89	384 783,27	10 497,11	1 774 046,32	119 459,64	941 106,96	113 022,29	718 092,53	16 858,19	734 665,68	36 401,75	427 700,36	23,67 %	2,14 %
Taux réalisation en dépense	38,13 %	34%	5,42 %	65 %	4,06 %	50%	23,38 %	42,12 %	3,42 %	48,36 %	6,99 %	34,56 %	-28,77 %	0,33 %
Soldes exécution	- 12 585,89	81 881,73	195 892,89	- 241 144,67	9 921,69	207 933,87	252 335,84	325 440,75	35 633,07	65 481,83	12 477,09	39 056,01	-199,83 %	-13,76 %

Source : chambre régionale des comptes de La Réunion à partir des comptes administratifs

Les dépenses de fonctionnement sont inférieures aux prévisions budgétaires. Elles sont principalement constituées des charges de personnel et frais assimilés et à caractère général, soit 34 % des dépenses de fonctionnement en 2015, 50 % en 2017 avec l'abandon du projet de système de transport intelligent (STIR) et 34,5 % en 2020.

Les charges de personnel s'établissent à 204 170 € en 2020 contre 98 287 € en 2015. Les charges à caractère général correspondent pour l'essentiel au paiement des loyers, des études, des frais de communication, d'information et de publicité, avec une moyenne annuelle de 498 713 € entre 2015 et 2020. Elles diminuent depuis 2019, soit 259 977 € et 125 419 € en 2020. Compte tenu du contexte de crise dans lequel se trouve le syndicat depuis 2017 et la quasi-paralysie de son fonctionnement avec le départ des agents, les projets sont gelés. En 2016, le montant exceptionnel des charges à caractère général de 1 419 952 € est lié au coût de l'enquête « déplacements grand territoire ».

Depuis le départ de la responsable administrative, juridique et financière et de l'assistante administrative et comptable en 2019, le SMTR s'appuie sur l'assistance technique

¹⁴ Les subventions ont contribué à financer : l'étude de restructuration des réseaux, le STIR, les semaines européennes de la mobilité, les semaines européennes du développement durable, l'enquête déplacement grand territoire, qui seront abordées dans la deuxième partie du rapport.

¹⁵ Les subventions ont contribué à financer : l'étude de restructuration des réseaux et l'enquête déplacement grand territoire.

¹⁶ Financement de l'enquête déplacement grand territoire.

du syndicat mixte du parc routier de La Réunion (SMPRR) pour les opérations de paie, comptabilité et finances moyennant une contribution de 10 000 € en 2020.

Lors de la création du SMTR et jusqu'au mois de juillet 2015, les deux agents du SMTR étaient installés dans les locaux mis à disposition par le département à titre gratuit. Les deux transferts du siège en 2015 et 2016 ont été réalisés dans le but de recruter les agents ayant vocation à développer les missions du syndicat. Le premier déménagement a eu pour conséquence le paiement des loyers et charges locatives : 9 664 € de juillet à décembre 2015. Le deuxième, dans les locaux beaucoup plus spacieux font que les frais ont progressé à 29 268 € en 2016, 42 899 € en 2017, 50 199 € en 2018, 50 999 € en 2019 et 51 786 € en 2020.

Les résultats des exercices diminuent depuis 2018, soit 325 000 € et 39 056 € en 2020. La trésorerie du syndicat apparaît confortable à 1 000 362 € en 2020¹⁷ contre 1 227 838 € en 2019¹⁸ ou 1 199 101 € en 2015.

Les dépenses d'investissement sont quasi inexistantes : 36 402 € en 2020, 16 858 € en 2019 ou 12 585 € en 2015. En 2015, le SMTR ne portait pas encore de projets d'investissements, il n'en était qu'au stade d'études. En 2018, la décision de ne pas poursuivre le projet de système de transport intelligent (STIR) estimé à 16,6 M€ a été voté.

Selon le syndicat, le faible niveau de dépenses d'investissement résulte du retrait du marché du projet de système de transport intelligent (STIR).

2 LE BILAN DES ACTIONS

Les trois compétences obligatoires du syndicat aux termes des dispositions de l'article L. 1231-10 du code des transports sont de coordonner les services que les membres adhérents organisent dans le cadre de l'intermodalité des réseaux, de mettre en place un système de tarification coordonné permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés et d'installer un système d'information multimodal à l'intention des usagers. Il peut également exercer des compétences optionnelles ou facultatives déclinées à l'article L. 1231-11 du même code, à la demande et en lieu et place de ses membres dans les domaines de l'organisation des services publics et des services à la demande et assurer à ce titre la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

Outre ses missions obligatoires, le SMTR organise des événements autour de la mobilité durable, conduit des études pour les membres et partenaires et assure une veille juridique.

Entre 2015 et 2020, la gouvernance a été peu dynamique et le bilan des activités du syndicat en termes d'investissement, est faible sur la période.

¹⁷ Paiement des charges sociales de 26 000 € et baisse des cotisations des membres.

¹⁸ Le fonds de roulement de 1 249 131 € et le besoin en fonds de roulement de 21 293 €.

Tableau n° 5 : Études et séminaires réalisés de 2015 à 2020

<i>Etudes/ missions</i>	Coûts	Part SMTR	Part État (DEAL)	Part ADEME *	Part FEDER
<i>Étude de restructuration des réseaux</i>	83 527,08 €	28 589,58 €	54 937,50 €	145 930,00 €	
<i>STIR</i>	175 977,83 €	146 791,83 €			
<i>Semaines Européennes de la Mobilité</i>	345 868,06 €	345 868,06 €			
<i>Semaines Européennes du Développement Durable</i>	40 850,89 €	40 850,89 €			
<i>Enquête déplacement grand territoire</i>	1 248 746,03 €	285 000,03 €	210 200,00 €		724 360,00 €
<i>Stratégie d'évolution institutionnelle des acteurs des TP à La Réunion</i>	31 356,52 €				
<i>Etude de cohérence tarifaire</i>	31 248,00 €				
<i>Etude de faisabilité de l'interopérabilité des systèmes billettiques actuels</i>	16 003,75 €				
<i>Enquête titre Réuni'Pass PA/PH</i>	25 430,77 €				
TOTAL	1 999 008,93 €	847 100,39 €	265 137,50 €	145 930,00 €	724 360,00 €

Source : chambre régionale des comptes de la Réunion à partir des rapports du SMTR

* La part ADEME est globalisée car la subvention concernait une série d'études et de projets et divers postes d'agents chargés de ces études et actions.

2.1 Les missions obligatoires

2.1.1 Enquête titres Réuni'Pass PA - PH

Les autorités organisatrices de mobilité (AOM) ont mis en place, en décembre 2014, une tarification interopérable et ont signé à cet effet une convention qui définit les modalités d'organisation et de mise en œuvre de cette tarification interopérable. Elles ont confié au SMTR, la charge de l'évaluation du dispositif et de la révision des modalités de compensation financière, l'animation de la concertation entre AOM afin d'étendre la gamme de titres interopérables et la communication relative à ces titres interopérables.

Les titres interopérables sont commercialisés sous le nom de Réuni'Pass. Ces premiers titres interopérables sont des abonnements mensuels, trimestriels et annuels « *tout public* » au bénéfice des étudiants titulaires d'une carte « *libre circulation* » utilisable sur tous les réseaux.

À l'initiative du département, la gamme tarifaire des titres interopérables a été étendue afin d'intégrer un accès gratuit pour les personnes de 65 ans et plus (PA), ainsi que pour les personnes dont le taux de handicap est supérieur à 50 % (PH). La création du titre gratuit se

faisait contre compensation en matière de politique sociale des recettes perdues par les autorités organisatrices de la mobilité durable.

Les recettes perdues peuvent être notamment liées à deux phénomènes : l'augmentation de la fréquentation des résidents de l'intercommunalité bénéficiaires du titre et la fréquentation par les résidents des autres EPCI, bénéficiaires du titre.

Le SMTR a été chargé de diligenter une enquête ayant pour objectif d'estimer le taux de fréquentation des réseaux par les utilisateurs de la carte Réuni'Pass PA-PH, afin de calculer le montant de la compensation financière dont bénéficieront les autorités organisatrices de mobilité. Le TCO et la CASUD ayant déjà instauré la gratuité sur leur réseau pour ce public, la compensation a été calculée différemment pour ces derniers. Il s'agit tout particulièrement d'estimer la part des usagers réguliers et occasionnels pour la CINOR (personnes handicapées uniquement), CIREST et CIVIS (personnes âgées uniquement), le nombre de trajets moyens effectués annuellement par ces usagers occasionnels détenteurs du titre Réuni'Pass pour la CINOR, CIREST et CIVIS, et le nombre de trajets effectués par les résidents d'une intercommunalité sur le réseau d'une autre intercommunalité, titulaires de la carte Réuni'Pass PA/PH.

Les deux premières données permettent de calculer la sur-fréquentation pour les communes de la CIREST et de la CIVIS s'agissant des PA et celles de la CINOR pour les PH. La dernière concerne tous les EPCI et l'ensemble des abonnés du réseau.

L'évaluation de l'usage de la carte Réuni'Pass est l'une des études récurrentes menées par le SMTR chaque année, afin de redistribuer les recettes issues de la vente de la carte « Tout public » et étudiant, en application de la convention multipartite entre toutes les autorités organisatrices de la mobilité, relative à la mise en place d'une tarification interopérable initiée en 2015 par le département.

Le nombre d'abonnements au Réuni'Pass est passée de 7 800 en 2015 à 46 265 en 2019 avec une baisse à 42 720 en 2020 probablement en raison de la crise sanitaire, comme le retrace le tableau ci-après.

Tableau n° 6 : Évolution du nombre d'abonnements Réuni'Pass

TITRES REUNI/PASS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2020/2019
Réuni'Pass Etudiants	Trimestre	675	675	976	856	1 157	955	-17 %
	Annuel	5 300	5 576	5 795	6 552	7 792	8 419	8 %
Sous-total		5 975	6 251	6 771	7 408	8 949	9 374	5 %
Réuni'Pass Tout public	Mensuel	1 434	1 975	2 514	3 317	4 259	3 243	-24 %
	Trimestre	190	226	304	428	467	331	-29 %
	Annuel	6	7	18	21	25	25	0 %
Sous-total		1 630	2 208	2 836	3 766	4 751	3 599	-24 %
Réuni'Pass Sénior	Annuel	0	6 177	18 938	21 599	25 904	23 427	-10 %
Réuni'Pass Handicapés	Annuel	0	1 702	5 110	5 527	6 661	6 320	-5 %
Sous-total		0	7 879	24 048	27 126	32 565	29 747	-9 %
TOTAL		7 605	16 338	33 655	38 300	46 265	42 720	-8 %

Source : Syndicat mixte de transports de La Réunion

Les coûts de la compensation totale ont été estimés à 1,7 M€, avec un plafond contractuel de 1,5 M€ comme le retrace le tableau ci-après.

Tableau n° 7 : Enquête d'usages des titres Réuni'Pass personnes âgées (PA) et handicapées (PH) : Synthèse de la compensation du conseil départemental en 2018

AOMD	Compensation Totale PH	Compensation Totale PA	Totale compensation	Répartition par EPCI	Simulation avec plafond prévu à la convention
<i>CINOR (Citalis)</i>	306 533,65 €	82 791,89 €	389 325,53 €	23 %	339 545,16 €
<i>CIREST (Estival)</i>	28 641,32 €	170 854,81 €	199 496,14 €	12 %	173 987,94 €
<i>CASUD (Carsud)</i>	43 220,36 €	12 931,32 €	56 151,68 €	3 %	48 971,95 €
<i>CIVIS (Alternéo)</i>	62 983,31 €	944 799,10 €	1 007 782,40 €	59 %	878 924,20 €
<i>TCO (Kar'Ouest)</i>	34 522,08 €	32 635,67 €	67 157,74 €	4 %	58 570,75 €
TOTAL	475 900,72 €	1 244 012,79 €	1 719 913,49 €	1,00 €	1 500 000,00 €

Source : Syndicat mixte de transports de La Réunion

En 2017 et 2018, les autorités organisatrices de mobilité durable (AOMD) ont été compensées par le département concernant l'utilisation de la carte Réuni'Pass destinée aux personnes âgées et handicapées. Le département a limité cette compensation à deux ans. Les enjeux des coûts sociaux des transports publics de voyageurs à La Réunion sont importants, au regard du niveau de vie des Réunionnais, des réponses partielles en matière de gratuité des services publics de transports et surtout en matière de compensation des délégataires qui peuvent subir un manque à gagner. Les EPCI membres du SMTR attendent du département la poursuite de cette compensation, et/ou toute autre forme que celle-ci pourrait prendre, par exemple avec la relance du chèque Transports dans le cadre de l'étude de cohérence tarifaire venant en aide aux populations bénéficiaires de la nouvelle grille tarifaire intermodale et interopérable, qui contient des propositions de nouveaux titres sociaux et Réuni'Pass solidaires.

2.1.2 Étude de restructuration des réseaux

L'ensemble des réseaux de transport public de La Réunion transportait au début des années 2010 plus de 36 millions de voyageurs par an avec un parc de 750 véhicules, hors transports scolaires. Rapporté au nombre total de déplacements sur l'île, ce volume représentait une part modale des transports publics d'environ 5 %.

Le syndicat mixte de transports de La Réunion (SMTR), avait donc décidé de lancer une étude destinée à améliorer le fonctionnement général des transports publics en 2016.

Cette étude visait une meilleure complémentarité des réseaux de transport, en améliorant les points de connexion et les correspondances horaires entre les réseaux de transport pour fluidifier et simplifier les déplacements d'un réseau à l'autre.

La réorganisation du réseau Car Jaune en 2014 avait entraîné pour certains usagers une modification d'usage des transports, en particulier la nécessité d'emprunter plusieurs réseaux de transports pour satisfaire leurs besoins de déplacement. En 2012, le département avait voté un nouveau plan départemental des transports qui fait l'objet de l'actuel contrat de délégation de service public Car Jaune transféré à la région. Il se recentrait sur la compétence interurbaine du réseau Car Jaune en limitant sa desserte urbaine pour privilégier une desserte plus expresse. Ce qui a contribué à supprimer la desserte des arrêts urbains sur les ex-périmètres de transport

urbain (PTU)¹⁹, reportant *ipso facto* les usagers sur les lignes des réseaux urbains, les obligeant à faire plus de correspondances que dans l'ancien plan départemental. Par la suite, malgré quelques aménagements des lignes Car Jaune, les élus avaient décidé de confier au SMTR cette étude de restructuration visant à une meilleure intermodalité des réseaux.

Cette modification d'usage ainsi que les projets d'infrastructures portés par les autorités organisatrices de transports (AOT) avaient donné l'opportunité de mener une réflexion sur la connexion des différents réseaux présents dans l'île, sur leur intermodalité et sur les améliorations pouvant être apportées au service des usagers (points de correspondances, horaires, cadencement, etc.).

L'étude de restructuration des réseaux de transport en commun à La Réunion a fait l'objet d'un financement de l'État sous maîtrise d'ouvrage SMTR.

Il s'agissait de répondre à une double problématique à travers la réalisation de deux volets d'étude. Une première phase diagnostic visait à établir un état des lieux complet des réseaux actuels de transport en commun et des projets en cours de réflexion, les cartographier, et identifier les potentialités et les dysfonctionnements actuels et futurs entre les réseaux en matière d'intermodalité.

Une seconde phase relevait des stratégies et propositions, à partir des dysfonctionnements identifiés dans la première phase, et proposait de mettre en cohérence les réseaux et les réflexions en cours pour améliorer le service rendu à l'utilisateur. Il s'agissait tout particulièrement d'apporter une vision d'ensemble sur les différents réseaux et les projets de transports, pour optimiser leur tracé, les points de connexion et l'intermodalité des réseaux.

L'étude dite de restructuration des réseaux de transport en commun démarrée en 2016 a été réorientée et réexaminée par le SMTR en 2019 dans le cadre de réunions de bassin organisées par le SMTR, dont la première a eu lieu sur le bassin Nord, avec l'accord de la CINOR en présence de la région et des délégataires respectifs.

Les études techniques complémentaires, qui auraient dû être réalisées par les délégataires, la société dionysienne gestion équipements - SODIPARC et le groupement CAP'RUN gestionnaire de Car Jaune, relatives à la faisabilité de la circulation des lignes de Car Jaune sur la partie centrale du transport collectif en site propre dionysien (TCSP dionysien) et la coordination des horaires Car Jaune et Citalis sur l'est de la ville de St-Denis, n'ont pas été menées à terme.

Il est regrettable qu'aucune suite n'ait été donnée en 2020 par les AOM concernées. Les avantages pour les usagers auraient été indéniablement positifs : facilité d'usage des cars du réseau Car Jaune sur la rue M. Leclerc avec quelques aménagements techniques, facilité de la gestion des correspondances entre les lignes Citalis et Car Jaune ailleurs.

2.1.3 Système de transport intelligent de La Réunion (STIR)

Le projet de système de transport intelligent de La Réunion (STIR) porté par le SMTR avait pour objectif principal d'améliorer la mobilité des voyageurs réunionnais, qu'ils soient résidents ou touristes. Le projet englobait les trois métiers de l'exploitation des réseaux de transports : une billettique multimodale et interopérable au niveau de l'île, un système d'aide à

¹⁹ Le périmètre de transport urbain (abrégié en PTU), en France, est la zone où le transport public est considéré comme urbain. À ce titre il est organisé par une autorité urbaine.

l'exploitation et d'information des voyageurs (SAEIV) et l'information mobilité dans un système d'information multimodal (SIM).

Il s'agissait avant tout d'un projet commun au niveau des systèmes centraux, mais « à la carte » au niveau des équipements : chaque réseau étant libre de définir ses propres niveaux d'équipement pour la vente, la validation, l'information des voyageurs, en fonction de ses besoins, de ses moyens et suivant le calendrier qui lui convenait le mieux.

Le périmètre modal du projet STIR portait sur l'équipement des réseaux de transport public en considérant potentiellement l'ensemble des offres de mobilité :

a) Le transport public :

- lignes commerciales (environ 550 cars et bus) ;
- transport à la demande (TAD) ;
- transport des personnes à mobilité réduite (TPMR) ;
- lignes scolaires (uniquement pour le SIM - en option) ;

b) Les offres de mobilité liées au transport :

- parkings relais (projets de la CIVIS, pôle d'échange multimodal Duparc) ;
- location de vélos et/ou stationnement sécurisé de vélos ;
- covoiturage ;
- autopartage ;
- taxis.

Le STIR a fait l'objet d'un appel d'offres comprenant trois lots. Le lot n° 1 « la billettique » avait trois objectifs : offrir aux usagers des titres de transports modernes, faciles d'usage, interopérables, avec des canaux de vente efficaces et adaptés, offrir aux exploitants une fiabilisation de la recette commerciale (avec moins de vente à bord), enfin offrir aux autorités organisatrices de mobilité un suivi statistique rigoureux des ventes et validations des titres. Le lot n° 2 « le système d'aide à l'exploitation et d'information des voyageurs (SAEIV) » devait offrir aux usagers une information en temps réel, aux exploitants un outil fiable de pilotage de leur réseau et aux autorités organisatrices de mobilité un outil performant du fonctionnement du réseau de transport et de coordination des offres. Le lot n° 3 « un système d'information multimodal (SIM) » offrirait aux voyageurs un système d'information complet, des services accessibles via une centrale de mobilité.

Près de deux années d'études et de réunions ont permis de parvenir fin 2017 à l'attribution en commission d'appel d'offres (CAO) des trois lots du projet et en 2018 à soumettre au comité syndical les décisions d'approbation des choix d'attribution, d'autoriser le président à signer et à notifier les marchés et de mener à terme l'aboutissement du montage financier.

Le plan de financement des investissements établissait, une fois défalqué les concours externes, le coût net prévisionnel pour le syndicat à 10 M€ TTC

Le 19 septembre 2018, le comité syndical a délibéré sur le retrait du projet et l'abandon du système de transport intelligent (STIR), principalement en raison de son coût.

L'expertise indépendante commandée lors du séminaire de décembre 2017 par le comité syndical n'a pas été examinée par les élus, bien qu'elle présentait les atouts d'une gestion

parallèle et provisoire entre les billettiques dites légères et le déploiement du futur système de transport intelligent (STIR) dont la mise en place d'un système globalisé et mutualisé sur l'île.

L'expertise concluait que le projet STIR avait pour objet d'équiper en billettique et SAEIV mutualisés les réseaux urbains de la CINOR, de la CIREST, de la CASUD, du TCO ainsi que le réseau interurbain Car Jaune. Ces deux systèmes auraient été interopérables avec les systèmes correspondants du réseau de la CIVIS, Alternéo, déjà équipé ou qui était en cours d'équipement. La billettique et le SAEIV étaient complétés par un système d'information multimodale (SIM) qui aurait regroupé la totalité des informations mobilité des réseaux réunionnais et une palette de services large intégrant notamment une boutique en ligne et une information temps réel. Ce SIM aurait été utilisé dans un usage professionnel dans le cadre de la mise en place d'une centrale de mobilité.

Il est regrettable que la gouvernance du syndicat ne soit pas arrivée à doter le transport public réunionnais d'un système d'interopérabilité adapté au contexte local, sous maîtrise d'ouvrage du SMTR, comprenant un système de billettique et d'informations voyageurs intégrés.

2.1.4 Étude de cohérence tarifaire

En 2019, le SMTR a diligenté une étude sur la tarification harmonisée et la gratuité à l'échelle des réseaux de l'île, dans le respect des prérogatives des autorités organisatrices de mobilités.

Selon cette étude, le coût total annuel hypothétique de la gratuité des transports dans l'île serait de 55 M€ par an²⁰, sachant que le reste à charge pour les AOM est actuellement de l'ordre de 112 M€ à l'échelle de l'île, hors les recettes d'exploitation.

En 2018, les recettes perçues annuellement sur l'ensemble des réseaux étaient d'environ 25 M€ alors que les charges représentaient environ 135 M€. Le taux de couverture global des réseaux n'est que de 19 %, ce qui indique que plus de 80 % des coûts sont pris en charge par les collectivités (coûts d'exploitation et une partie des coûts d'investissement en matériel roulant).

Les scénarios présentés dans le tableau n° 8 s'inscrivaient dans une logique de volontarisme croissant, allant d'adaptations relativement marginales dans le premier scénario à des évolutions plus conséquentes des gammes tarifaires dans les scénarios 2 et 3.

²⁰ Selon les incidences retenues : le taux de fréquentation et les parts modales, les charges d'exploitation, les montant des recettes, les rendements fiscaux etc.

Tableau n° 8 : Synthèse des différents scénarios

	Scénario 1 Évolution dans la continuité	Scénario 2 Enrichissement et ajustement de l'existant	Scénario 3 Rééquilibrage volontariste
Évolution gammes monomodales	Mise en conformité avec article L1113-1 du code des transports	Mise en conformité avec article L1113-1 du code des transports Harmonisation des profils usagers	Mise en conformité avec article L1113-1 du code des transports Harmonisation des profils usagers
Évolution gamme Réuni'Pass	Création d'un titre unité à 3 €* Abonnements Réuni'pass inchangés	Création d'un titre unité à 3 €* Création titre 24 h à 7,50 €* Maintien gratuit pour les séniors Création d'un Réuni'Pass social : 50 % de réduction tout public Augmentation modérée du Réuni'pass étudiant 10 € mensuel / 80 € annuel	Création d'un titre unité à 3 €* Création titre 24 h à 7,50 €* Création titre "groupe" 24 h à 15 €* Suppression gratuité séniors Création d'abonnements solidaires : réduction de 90 % à 50 % en fonction des ressources Augmentation du Réuni'pass étudiant 15 € mensuel / 120 € annuel

*Et sa déclinaison Premium intégrant lignes Zeclair

Source : Syndicat mixte de transports de La Réunion

Le scénario n° 1 relatif à la mise en conformité des réseaux urbains avec les dispositions de l'article L. 1113-1 du code des transports s'applique à tous les scénarios : « *Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de la mobilité (...), les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures [à un certain] plafond, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager* ».

Il s'agit en l'espèce de la création de titres sociaux à - 50 % sur les réseaux urbains, pour toutes les personnes sous le plafond de la complémentaire santé solidaire (CSS), matérialisé par un abonnement social mensuel et annuel sur les cinq réseaux urbains, à l'exception de la SEM Estival qui ne propose pas d'abonnement annuel tout public. Le nombre de voyageurs supplémentaires sur les réseaux grâce aux titres sociaux a été évalué à 133 000, soit une diminution de recettes de l'ordre de 2 à 5 %, chiffrée à 574 000 € par an, avec de nouvelles possibilités de voyager pour une population fragile. Les titres Car Jaune et Réuni'Pass ne seraient pas concernés par cette mesure.

Les scénarios n° 2 et n° 3 relèvent une disparité dans les gammes lors de la définition du tarif « jeune », il est proposé une harmonisation en appliquant une limite d'âge à 18 ans afin d'encourager l'utilisation du Réuni'Pass au-delà de 18 ans. Alternéo et Car sud proposent déjà des titres réduits pour les moins de 18 ans, Kar'ouest ne propose pas de réduction au-delà de 12 ans et Citalis, Car Jaune et Estival proposent des titres réduits pour les moins de 26 ans.

Le scénario 2 induit une baisse de recettes d'environ 308 000 € et une baisse de la fréquentation de 1 464 00 voyageurs annuels principalement sur le réseau de Citalis.

La mise en conformité des mesures multimodales avec l'article L. 1113-1 du code des transports se traduirait par un coût de l'ordre de 2 à 5 % soit 574 000 € par an pour les cinq réseaux urbains. L'harmonisation des profils jeunes à l'échelle de l'île coûterait 1,5 à 1,8 M€ pour un intérêt qui reste limité.

Au mois de mai 2021, le SMTR a organisé une nouvelle présentation avec les acteurs de la mobilité dans le but de les sensibiliser sur ce sujet afin qu'ensuite le SMTR puisse délibérer sur le scénario retenu, de même les AOM membres du syndicat, dans les mêmes termes.

2.1.5 Étude de faisabilité de l'interopérabilité des systèmes billettiques actuels – Appli M-ticketing

Dès 2017, les différentes autorités organisatrices de La Réunion ont commencé à s'équiper de systèmes billettiques.

La CIVIS a mis en place un système de carte avec l'information des profils et titres portée sur la carte sans contact de l'utilisateur. La CIREST et la CASUD ont développé la billettique légère. Les réseaux Car Jaune, TCO et CINOR se sont dotés de la billettique légère avec un identifiant porté et lu via la carte sans contact de l'utilisateur et associé.

Il n'existe aucune interface entre les systèmes qui ne partagent aucune spécification.

À la suite de l'abandon du STIR, le SMTR a lancé en 2019 une étude de faisabilité de l'interopérabilité des systèmes décrits précédemment, laquelle a démontré qu'il n'était pas envisageable à court terme de mettre en place une interopérabilité de haut niveau entre ces trois systèmes.

En effet, sur l'île, la billettique est mise en œuvre par trois industriels différents et deux approches différentes existent, ce qui signifie que ces trois systèmes d'industriels sont différents et ne communiquent pas entre eux.

L'application M-ticketing proposée par le SMTR permettra d'accéder aux trois niveaux d'interopérabilité²¹ grâce à un support, le smartphone, une gamme tarifaire commune entre différents réseaux existants et une inscription facilitant à l'utilisateur l'accès à l'ensemble des réseaux.

À court et moyen termes, la solution la moins onéreuse et répondant le mieux aux souhaits d'interopérabilité du SMTR et de ses membres serait le déploiement d'une application mobile type M-ticketing à l'échelle de l'île et en parallèle des trois systèmes billettiques en cours d'usage.

L'application du M-ticketing propose un service complet de vente en ligne multi-réseaux fondés sur des titres de transport dématérialisés. La solution est constituée d'une application client, d'une application contrôleur, d'un *back office* d'administration et de *reporting* et d'un centre de service pour gérer et administrer la solution pour le compte de la communauté, le tout serait sécurisé et conforme à la protection des données clients.

L'application mobile permettra au client de créer son compte mais aussi de le gérer, d'acheter des titres, de payer en ligne, de s'informer sur ses titres de transport en cours ou solde restant, d'accéder à l'historique d'achats et éventuellement de validations, de consulter et télécharger un justificatif d'achat, de valider lors de leur déplacement pour un ou plusieurs voyageurs, en première montée comme en correspondance, de visualiser le titre utilisé en cours de déplacement, de déclarer son smartphone en liste noire en cas de perte ou vol, et de s'informer sur le service proposé, les réseaux partenaires, les tarifs, etc.

L'application mobile permettra de bénéficier des capacités des smartphones des usagers. La géolocalisation devra être utilisée systématiquement pour localiser les validations. L'utilisateur pourra valider unitairement l'utilisation de sa localisation.

²¹ Niv.1 – Interopérabilité de supports : l'utilisateur possède un support qui peut accueillir plusieurs titres de différents réseaux mais chaque titre est acheté séparément ; Niv.2 – Interopérabilité de titre : le titre de transport de l'utilisateur permet de voyager sur tous les réseaux ; Niv.3 – Interopérabilité de données : c'est le niveau maximal et l'objectif recherché est l'échange entre les systèmes dans le *back-office*. Par exemple, si l'utilisateur perd sa carte avec plusieurs titres, il pourra recharger tous ses titres.

Le dossier de consultation des entreprises (DCE) du projet d'Appli M-ticketing interopérable SMTR, depuis mars 2020 est lié au projet de grille tarifaire intermodale et interopérable issue de l'étude de cohérence tarifaire précitée. En raison de la crise de gouvernance, le projet est à l'arrêt.

2.2 Les missions optionnelles

2.2.1 Enquête déplacements grand territoire (EDGT)

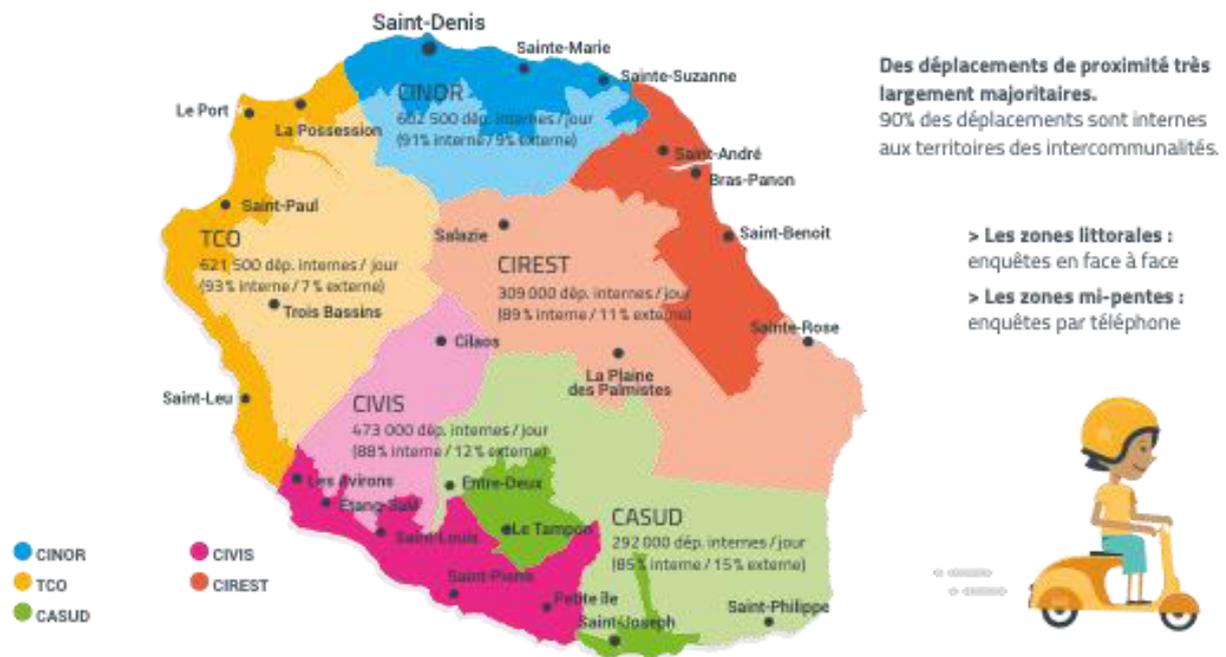
Dès 2014, le SMTR a programmé la réalisation d'une enquête ménages déplacements grand territoires (EDGT) afin de disposer d'informations précises sur les déplacements des Réunionnais et de définir l'offre de mobilité sur le territoire. Elle s'intéresse à l'ensemble des déplacements quotidiens, quels que soient leurs modes et leurs motifs, y compris ceux réalisés pour des loisirs, ou des achats ou même accompagner une personne.

Ce document est un préalable à la mise en œuvre de solutions de déplacement adaptées aux besoins de la population, à l'élaboration et l'évaluation des politiques de transports et plus généralement à l'élaboration de politiques d'agglomération comme par exemple le plan de déplacement urbain (PDU devenu depuis la LOM le plan de mobilité).

Entre 2015 et 2017, l'enquête a été menée en partenariat avec la région, le département, la CINOR, le TCO, la CIVIS, la CASUD, la CIREST, l'État, la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), ainsi que le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), qui ont participé activement à la rédaction du cahier des charges. L'EDGT a bénéficié de financements de l'État et européens au titre des programmes opérationnels européens (POE 2014-2020).

Afin de constituer un échantillon représentatif, les ménages enquêtés sont tirés au sort parmi un fichier national recensant les propriétés bâties. Au total, 16 000 personnes ont été interrogées : 5 460 ménages, soit 12 687 personnes, 2 794 ménages par téléphone ce qui représente 3 922 personnes. La Réunion compte plus de 2,5 millions de déplacements par jour, environ 3,35 déplacements par jour, soit environ 6,7 km et 22 minutes par déplacement en moyenne. Les déplacements de personnes représentent 90 % des mouvements internes au sein des EPCI (cf. carte n° 1).

Carte n° 1 : Déplacements à La Réunion



Source : Syndicat mixte de transports de La Réunion

Avec 66 % des déplacements, la voiture est le premier mode de transport, sachant que plus d'un tiers des déplacements est lié au travail. Les déplacements pour le motif « école ou études » sont réalisés en transports collectifs pour 28 %. Seuls 0,6 % des déplacements sont multimodaux, soit environ 10 300 déplacements (cf. schéma n° 1).

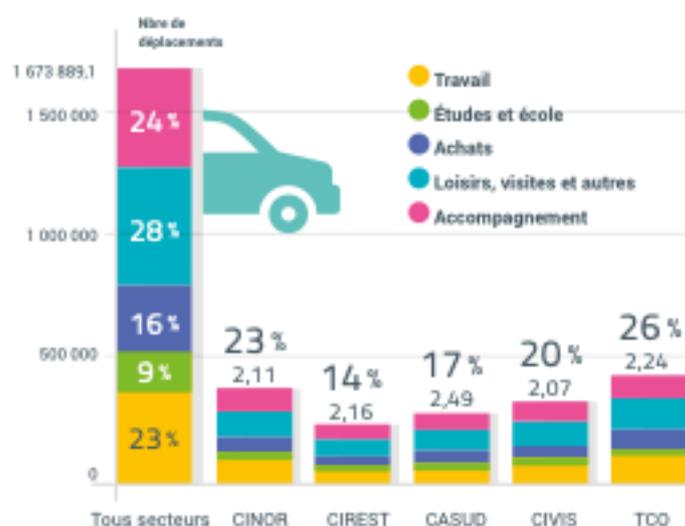
Les transports collectifs représentent environ 190 000 déplacements par jour, soit 7 % de l'ensemble des déplacements, qui se concentrent dans les territoires du nord et de l'ouest (CINOR et TCO). Des écarts importants relatifs à l'urbanisation des territoires font que 25 % des déplacements, soit plus de 630 000 déplacements par jour, se font à la marche. Le vélo n'est utilisé que pour 2 % des déplacements, soit 32 000 trajets quotidiens.

Les hommes réalisent 57 % des déplacements pour leur travail, les femmes effectuent 57 % des déplacements pour les achats et 64 % pour les déplacements d'accompagnement. Les déplacements des hommes sont plus longs : 7,8 km en moyenne contre 5,8 km pour les femmes.

Quel que soit le motif de déplacements, la façade littorale reste attractive, plus de 90 % des flux à destination des zones côtières sur toute l'île et 90 % des déplacements se font à l'intérieur des EPCI.

Les déplacements des personnes handicapées représentent 2,2 déplacements par jour et par personne contre 3,35 pour l'ensemble de la population. Au total, 16 % des déplacements se font en transports urbains et interurbains contre 7 % pour l'ensemble de la population, 53 % en voiture contre 66 % de l'ensemble de la population dont près de la moitié en tant que passager.

Schéma n° 1 : Les modes de déplacement



Source : Syndicat mixte de transports de La Réunion

Les résultats de l'enquête déplacements grand territoire sont de plus en plus exploités dans le cadre de conventions de mise à disposition des données aux collectivités ou organismes pour leurs projets de transports (17 conventions signées à ce jour).

C'est le cas de l'Agorah dans le cadre de l'observatoire des déplacements, de la CIVIS pour la rédaction de son plan de mobilité, de la région pour le réseau régional de transport guidé (RRTG), la route nationale (RN3) notamment la liaison entre Saint-Pierre et le Col de Bellevue mais également pour son modèle de déplacements multimodal.

Le SMTR devait également mener une étude sur le compte déplacements à l'échelle du territoire réunionnais, malheureusement celle-ci n'a pu démarrer en 2019, en raison du manque de personnel au syndicat. Le projet devrait être repris en 2021 ou 2022, en partenariat avec les services de l'État en qualité de maître d'ouvrage. Le compte déplacements est obligatoire depuis la loi SRU pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants et vise à « faire apparaître pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération, les coûts pour l'usager et ceux qui en résultent pour la collectivité ».

L'objectif du compte déplacement est de dresser un bilan du financement des déplacements des personnes, des infrastructures de transports, d'identifier les financeurs des infrastructures et des réseaux qui relèvent de la sphère publique, et de perfectionner le développement du système de déplacements. L'évaluation de l'impact socio-économique des politiques de déplacements comme le coût quotidien pour la collectivité et pour les usagers est faite afin d'accompagner les investissements programmés. Le suivi du compte déplacement en fait un outil pertinent de pédagogie et d'aide à la décision.

2.2.2 Semaines européennes de la mobilité et semaines européennes du développement durable

La semaine européenne de la mobilité (SEM) est une campagne annuelle se déroulant durant une semaine du mois de septembre ayant pour but de sensibiliser les citoyens européens à l'utilisation des transports publics, du vélo, de la marche, du covoiturage, etc. L'objectif serait

d'encourager les villes européennes à promouvoir ces modes de transport et à investir dans les infrastructures durables.

Le SMTR a, dans le cadre de ses compétences statutaires facultatives, coordonné l'organisation de la « *semaine européenne de la mobilité* » en déclinant à La Réunion les thèmes décidés par l'Union européenne, en 2016, le voyageur connecté, en 2017, pour une mobilité propre, partagée et intelligente, en 2018, une semaine pour réfléchir et bouger autrement, en 2019, *walking together* /marchons ensemble. Le syndicat a proposé la création d'un événement transport spécifique à La Réunion, à savoir les challenges de la mobilité.

Il a participé à la « *semaine européenne du développement durable* » en 2017 et à cette occasion, le syndicat a conduit l'animation « *chasse aux transports* ». Cette première édition, à destination des scolaires dionysiens, avait pour objectif de sensibiliser le jeune public aux règles de bonne conduite dans les transports en commun et plus généralement à la mobilité durable.

Grâce à la collaboration de partenaires publics et privés huit classes représentant près de 180 de élèves ont pu, le temps d'une journée, expérimenter des trajets en bus, s'interroger sur la sécurité routière et s'éveiller aux enjeux d'une mobilité écoresponsable.

En 2019, immobilisé par la crise politique interne, le syndicat s'est limité à des animations-jeux sur son site lors de la semaine européenne de la mobilité. En 2020, la crise sanitaire n'a pas permis d'organiser et de coordonner les actions de la semaine européenne de la mobilité, qui de toute façon n'auraient pas pu être portées par le SMTR faute de personnel, depuis le départ successif de ses chargées de communication.

2.2.3 Sécurité, sureté et qualité de service dans les transports publics

La convention de partenariat fixant les modalités de coordination de la sécurité dans les transports a été signée entre le SMTR, l'État, les forces de l'ordre et les autorités organisatrices de mobilité (AOM) en mai 2016. Le 20 février 2020, le bilan triennal a été réalisé, l'objectif réside dans la poursuite des missions d'animation décrites dans la convention à savoir : le développement de l'observatoire de la sécurité avec une extension aux comités techniques de polices municipales et aux coordonnateurs des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), l'échange d'informations entre la préfecture, la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) et le maintien des actions de prévention au moyen de vidéo de protection, etc.

Parallèlement, le SMTR a lancé la campagne locale de lutte contre le sexisme et le harcèlement sexuel dans les transports publics, en collaboration avec la délégation régionale aux droits des femmes et les associations de défense et d'accompagnement des femmes. Les réseaux et leur AOM ont relayé cette campagne sur les autobus et gares routières.

En 2019, environ 1 252 incidents sécuritaires ont été relevés dans les transports en commun, une hausse de 4,5 % par rapport à 2018. 57 faits de harcèlement sexiste ont été recensés contre 19 en 2018. Les fraudes sur les six réseaux de transports de l'île diminuent de + de 50 % pour 2019, près de 1 000 opérations conjointes ont été menées pour la même date²².

La promotion de la filière des métiers du transport et de la sécurité en milieu scolaire conduit le SMTR à renouveler pour 2020 – 2021 la convention avec les institutions publiques

²² Source : Observatoire de la sécurité : police nationale, gendarmerie, et données des réseaux locaux remontées et traitées par Transdev service réunion (TSR).

et privés dans le but de sensibiliser le jeune public à la sécurité et aux métiers du transport, dans le cadre d'interventions programmées dans les collèges et lycées de l'île.

2.2.4 Étude des incidences économiques et financières de la crise sanitaire sur les transports publics locaux (Rapport Covid-19)

Les missions du SMTR, en dehors de ses compétences légales, sont notamment de réaliser des études générales, d'animer l'observatoire des mobilités durables, d'organiser une veille juridique et technique liée aux déplacements et de mettre en perspective une vision globale du secteur et de la filière transports.

La Réunion compte 280 lignes de transports publics, 7 200 arrêts desservis, 4 400 km de lignes de transports publics services réguliers ordinaires (SRO), 530 autobus-autocars de lignes SRO, 775 autocars de services de transports scolaires, 1 500 salariés, 950 conducteurs, 33,8 M de km annuels, 41 à 45 M de voyages environ par an, 140 000 voyages quotidiens. Cette activité génère environ 25 à 28 M€ de recettes commerciales annuelles, 100 M€ annuels de contributions forfaitaires des AOM, environ 128 M€ de charges annuelles d'exploitation des réseaux en DSP et 47 M€ de marchés de transports scolaires.

Tableau n° 9 : Les agrégats des réseaux du transport collectif à La Réunion en 2019

	CITALIS	ESTIVAL	CARSUD	ALTERNEO	KAROUEST	CAR JAUNE
Nombre d'habitants	203 000	127 000	127 000	179 000	218 000	854 000
Superficie	288 km ²	737 km ²	565 km ²	378 km ²	536 km ²	2512 km ²
Densité de population	705 hab/km ²	172 hab/km ²	225 hab/km ²	474 hab/km ²	407 hab/km ²	340 hab/km ²
Kilomètres commerciaux	7 659 000	2 407 000	3 424 000	5 364 000	7 264 000	7 214 000
Voyages par an	32 137 000	1 985 000	1 687 000	5 304 000	5 931 000	4 032 000
Voyages par habitant	158	16	13	30	27	5

Source : Syndicat mixte de transports de La Réunion 2019

Le SMTR a réalisé une étude des incidences économiques et financières de la crise sanitaire de la Covid-19 sur les transports publics à La Réunion, en évaluant entre autres l'impact sur l'évolution du versement mobilité (VM) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en comptabilisant la fréquentation des voyageurs des réseaux et des recettes commerciales²³. Deux rapports ont été remis, le premier en juillet 2020 et le second en janvier 2021. En avril 2021, les travaux ont permis d'établir avec exactitude les gains, les pertes et les résultats susceptibles de faire l'objet des aides de l'État, dans le cadre des lois de finances rectificatives.

²³ Le financement actuel des transports publics réunionnais repose sur quatre grandes ressources : le versement mobilité (VM), les recettes commerciales provenant des usagers, la dotation générale de décentralisation (DGD) et le fonds d'investissement pour les routes et le transport. Pour les réseaux de transports urbains relevant des communautés d'agglomération, le financement des contributions forfaitaires et compensations tarifaires (100M€) et les charges de transports scolaires (47 M€) sont financés par le versement transport (93 M€). La contribution de la région au fonctionnement du réseau non urbain Car Jaune est compensée par le transfert de la CVAE.

Le champ de l'étude excluait les activités de taxi, le transport des personnes à mobilité réduite, les VTC, le transport occasionnel des véhicules de moins de neuf places et le transport de marchandise, qui toutes ne relèvent pas de la compétence du SMTR.

Les mesures de restriction sanitaires en vigueur depuis mi-mars 2020 ont pris fin le 11 mai 2020, après une durée totale de huit semaines et ont eu un fort impact sur les transports publics réunionnais.

La continuité des services publics de transports de voyageurs a été une réalité malgré les restrictions d'usage imposées par la réglementation.

Selon les statistiques recueillies auprès des réseaux de transports publics de voyageurs, l'activité était de 30 % en moyenne par rapport à la normale durant les huit semaines de confinement, et près de 85 % en moyenne en période post-confinement.

Tableau n° 10 : Évolution de la fréquentation des voyageurs des réseaux 2019-2020

Fréquentation	Citalis	Kar'Ouest	Alternéo	Carsud	Estival	Car Jaune	Fréq. Totale
2019	21 999 924	5 796 201	5 103 682	1 396 922	1 820 731	5 723 104	41 840 564
2020	16 075 546	4 415 325	2 947 282	918 158	1 440 771	4 071 948	29 869 030
Évolution 2020/2019	-27 %	-24 %	-42 %	-34 %	-21 %	-29 %	-29 %

Source : Syndicat mixte de transports de La Réunion

La perte d'activité et la possibilité d'atteindre un seuil nominal pré-confinement dépendent de nombreux facteurs liés à la reprise effective des secteurs économiques, aux comportements des voyageurs et à la capacité des entreprises à sauvegarder leurs outils de production.

La crise sanitaire a pesé sur les ressources du versement mobilité de deux EPCI principalement : la CIVIS et la CASUD, respectivement de – 508 000 € et de – 388 000 € selon le tableau n° 11.

Tableau n° 11 : Évolution du versement mobilité en année pleine 2020 - 2019

	CINOR	TCO	CIVIS	CASUD	CIREST
VM 2019	36 647 836€	24 136 441 €	19 237 000 €	5 440 000 €	7 163 666 €
VM 2020	36 745 030 €	24 476 651 €	18 729 000 €	5 052 000 €	7 481 314 €
Différence 2020-2019	97 194 €	340 210 €	- 508 000 €	- 388 000 €	317 648 €

Source : Syndicat mixte de transports de la Réunion

Les recettes commerciales des six réseaux locaux sont en 2020 en diminution de 12,12 M€ à comparer avec les 25,33 M€ réalisés en 2019.

La baisse des activités sur les huit semaines de confinement a été estimée à 70 % dans les services de transports publics, à -100 % dans les activités de transports scolaires et périscolaires.

Le cumul des manques à gagner pour les AOM et les entreprises délégataires de services publics, hors activités scolaires et périscolaires après les aides de chômage partiel délivrées par l'État, serait compris entre 10 et 15 M €.

Cette étude sera actualisée en fin d'année. Elle devra à la réception des comptes d'exploitation 2020, certifiés des délégataires de services publics et des comptes administratifs 2020 des AOM, pouvoir appréhender totalement les conséquences de cette crise pour la première année. Les coûts d'exploitation imprévus pris en charge par les AOM ou par les délégataires ne figurent pas dans le champ des aides prévues dans les lois de finances 2020 par exemple. Face à une crise sanitaire qui se prolonge, le SMTR devra sans aucun doute continuer ses analyses et pousser la réflexion globalement sur le financement des transports publics à La Réunion, dans un contexte d'incertitudes mais aussi de grands projets.

2.2.5 Étude de faisabilité d'exploitation des autobus électriques sur les réseaux de transports urbains avec prise en compte des impacts techniques et économiques

Le SMTR a répondu et a été retenu à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) de l'ADEME en 2020, pour mener l'étude sur la faisabilité d'exploitation d'autobus électriques, avec prise en compte des impacts techniques, et économiques. Le marché de 24 875 € HT a été subventionné par l'ADEME à hauteur de 17 412,50 €.

L'objectif de l'étude était de vérifier que les conditions techniques, financières et organisationnelles de mise en œuvre de l'électrification de lignes de transports urbains étaient réunies, pour les réseaux urbains Citalis, Kar'Ouest, Alternéo, Estival et Carsud.

Bien que les autocars soient exclus de cet AMI, le SMTR a décidé de conduire une étude sur le réseau Car Jaune, au titre de la nécessaire harmonisation des transports publics dans l'île dans la mise en œuvre de la transition énergétique.

Le syndicat pilote depuis janvier 2021 cette étude de faisabilité dont les conclusions n'ont pas été communiquées à la juridiction.

3 LA STRATÉGIE D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DES ACTEURS PUBLICS DE LA MOBILITÉ À LA RÉUNION

En 2017, le SMTR a passé un marché de prestation intellectuelle relatif à un état des lieux de l'offre de mobilité à La Réunion au regard de la demande. L'étude s'inscrit dans la continuité des Assises de l'Outre-mer (cf. livre bleu Outre-mer), auxquelles avaient contribué le SMTR, les AOM et d'autres acteurs du transport, au sein des ateliers consacrés aux déplacements, transports publics et mobilités. L'objectif était de dresser un bilan des modes de gestion ainsi que les ressources techniques, humaines et financières qui sont mobilisées par le SMTR et ses membres.

Les résultats de l'étude étaient articulés en deux points : l'évolution statutaire du SMTR et les contrats de transport sur le territoire.

3.1 L'évolution statutaire

Le SMTR s'interrogeait sur les impacts de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi MAPTAM », laquelle confère à la région le

rôle de chef de file en matière d'intermodalité. Malgré le renforcement de ses prérogatives, la notion de chef de file n'emporte pas de tutelle sur les autres collectivités. La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, codifiée à l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales, interdit l'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Il s'agit d'un principe constitutionnel. Une exception avait été trouvée lorsqu'une compétence nécessite le concours d'une ou plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou l'un de leurs groupements, à organiser les modalités de leur action commune.

La loi MAPTAM reconnaît une nouvelle compétence aux régions, en sus de l'élaboration du schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) : elles sont désormais compétentes pour établir le schéma régional de l'intermodalité. L'article L. 1213-3 du code des transports prévoit qu'en l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de l'article L. 1221-1 sont coordonnées à l'échelle régionale en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique, en tenant compte notamment des besoins de déplacement quotidien entre le domicile et le lieu de travail.

La planification régionale de l'intermodalité comprend les modalités de coordination de l'action des collectivités et de leurs groupements concernés, relatives aux pôles d'échanges stratégiques, entrant dans le champ de l'article L. 3114-1, relevant du service public et les objectifs d'aménagements nécessaires à la mise en œuvre de connexions entre les différents réseaux de transport et modes de déplacement, en particulier les modes non polluants.

Le SMTR reste un partenaire incontournable en matière d'intermodalité et d'interopérabilité, même si comme la majorité des syndicats SRU, il est un outil de gouvernance et non de gestion directe. S'il envisage de le devenir, les statuts devront être modifiés. Aujourd'hui aucun des membres n'envisage de transférer une partie de ses compétences organisationnelles des transports au SMTR.

3.2 Les contrats de transport dans le territoire

Les contrats de transport de La Réunion sont passés sous la forme de délégations de service public. Le transfert des contrats au SMTR n'est pas à l'ordre du jour. La demande de l'ancien président de transférer la gestion du réseau Car Jaune au SMTR a été écartée par la région.

La création d'une autorité organisatrice des transports (AOT) unique pour La Réunion avait été pensée mais demeure inenvisageable pour le moment. Il n'y a pas eu de suite à cette étude ni aux réflexions engagées, compte tenu des difficultés de convergence des AOM.

L'avenir du syndicat passe par la redéfinition d'une stratégie politique reflétant une vraie volonté de coopérer et de se concerter localement dans le domaine de la mobilité.

Il s'agit pour le SMTR de confirmer les missions légales actuelles et de pouvoir les exercer pleinement en proposant des solutions de mobilité, ou alors de redéfinir ses missions voire de relancer la réflexion sur la forme institutionnelle la plus adaptée à La Réunion, dans le contexte de la LOM de décembre 2019.

Lors du séminaire élus-techniciens du 28 janvier 2021, plusieurs pistes ont été proposées par le SMTR :

1. garder le statut quo mais avec une application réelle et sincère des trois compétences obligatoires déclinées par la loi SRU. L'intérêt de l'exercice des trois compétences obligatoires se justifie par la mise en commun de moyens (exemples : billettique, SAE-SIV, SIM, etc.) et

des dispositifs d'études et de recherches. Le SMT de type SRU permet aussi d'abolir les frontières administratives pour coordonner les différents réseaux de transport à l'échelle du département. Ce processus doit trouver matière à se concrétiser, c'est la raison d'être du SMTR que de favoriser l'intermodalité ;

2. une réflexion a été menée sur l'évolution du SMTR vers un modèle adapté spécifiquement à l'île, sans modification législative. Mais une AOM unique ou intégrée comme le prévoit la loi d'orientation des mobilités (LOM) ne serait pas envisageable, pour le moment ;

3. une solution alternative consisterait à faire du SMTR un outil de portage des nouvelles technologies de la mobilité comme par exemple réguler l'open data, s'interroger sur le futur de la billettique après « l'ère » de l'e-ticketing, accélérer la transition énergétique (véhicules électriques - véhicules à hydrogène), organiser un schéma de covoiturage (plateforme unique regroupant les offres), déployer les infrastructures de recharge de véhicules électriques en lien avec les cinq EPCI et la Région, articuler les offres proposées par les différentes autorités organisatrices de transports à l'aide des outils SAE-SIV, mettre en œuvre un SIM-système d'information multimodale territoriale, mutualiser et centraliser un outil de gestion de réservation des transports à la demande.

Les politiques publiques en matière de transports et déplacements s'élaborent à l'échelle du territoire pour répondre aux attentes des usagers, lutter contre les embouteillages et les émissions de gaz à effet de serre. La cohérence territoriale est au cœur des défis environnementaux, économiques et sociaux à relever. Les documents stratégiques de planification que sont le schéma d'aménagement régional (SAR), le schéma régional des infrastructures, des transports (SRIT) et la planification régionale de l'intermodalité (PRI) ont été élaborés par la région Réunion en concertation avec les collectivités et les acteurs des transports déplacements. Ils ont permis de définir des plans d'actions dans lesquels le SMTR a été intégré pour la coordination des réseaux de transports en commun et la coordination de l'offre tarifaire.

La loi d'orientation des mobilités du 29 décembre 2019 élargit les compétences des régions en tant que chef de file chargée d'organiser les mobilités durables de l'action commune des AOM. Elle met en évidence deux outils, les bassins de mobilité et les contrats opérationnels de mobilité qui doivent être signés entre la région et chaque EPCI et le SMTR. Les bassins de mobilité ont été définis lors des réunions de travail présidées par la région en présence des EPCI et du SMTR. Ils sont au nombre de quatre conformes aux découpages de l'enquête déplacements grand territoire (EDGT) portée par le SMTR : bassin de mobilité Nord (périmètre de la CINOR), bassin de mobilité Ouest (périmètre du TCO), bassin de mobilité Est (périmètre de la CIREST), bassin de mobilité Sud (périmètres de la CASUD et de la CIVIS).

Ces différentes orientations envisagées n'ont pas encore donné lieu à des décisions. L'élection régionale et le renouvellement des conseils communautaires peuvent être l'occasion de redéfinir le pacte de gouvernance, de réaffirmer le rôle central du syndicat en matière de coordination des services de transports en commun, de tarification et d'information voyageurs et de s'accorder sur le portage de projets partagés indispensables à l'amélioration de l'offre de service à l'échelle de l'île.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT



SYNDICAT MIXTE
DE TRANSPORTS
DE LA REUNION

ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 4 février 2022

N° 2022-023

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Monsieur le Président

Chambre régionale des comptes
de La Réunion
44 rue A. de Villeneuve
97488 SAINT DENIS cedex

Aff. Suivie par : Direction générale des services.
Tél : 02 62 73 47 30.

V/Réf. : 2021-722.

N/Réf. : 2022-D03.

Objet : réponse au ROD1 du 30 décembre 2021 du contrôle des comptes et de la gestion du SMTR.

Monsieur le Président,

Nous accusons réception du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes visé en objet, à la date du 5 janvier 2022 et nous vous en remercions. La lecture de ce rapport appelle de notre part les réponses suivantes.

Nous vous informons que celui-ci a été présenté à l'assemblée délibérante la plus proche de la date de réception, en l'occurrence celle du Comité syndical du 27 janvier 2022.

Sur la question de la gouvernance, les élus du Comité syndical du SMTR ont procédé à la désignation d'une nouvelle gouvernance politique, suite aux conclusions du séminaire des présidents et des élus des AOM organisé en novembre 2021.

S'agissant des missions du Syndicat, les élus ont décidé de l'élaboration d'une feuille de route des missions du SMTR, sur la mandature, et partagée entre les collectivités membres.

A l'unanimité des membres du Comité syndical, j'ai été élu à la présidence du SMTR, en ma qualité de représentant de la Région Réunion et le nouveau bureau syndical comprend cinq vice-présidents issus des communautés d'agglomération.

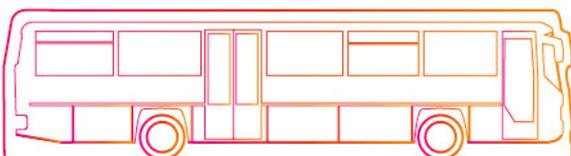
En conséquence, nous avons l'avantage de vous confirmer notre volonté, d'une part de stabiliser la gouvernance politique et d'autre part, de relancer le processus de redéfinition des missions du SMTR dans le cadre d'un prochain séminaire qui aura à aborder notamment la question de l'évolution statutaire.

Tels sont les éléments de réponse que nous souhaitons porter à votre attention.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Président

Patrice BOULEVART





Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et de Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

**Chambres régionales des comptes
de La Réunion et de Mayotte**
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>