



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE TOULON PROVENCE MÉDITERRANÉE

A compter de l'exercice 2008

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée à partir de l'exercice 2008. Par lettre en date du 10 juillet 2012, le président de la chambre en a informé M. Hubert Falco, président. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 5 décembre 2013.

Le contrôle a porté, pour l'essentiel, sur la situation financière et la politique des transports publics urbains de voyageurs dans le cadre d'une enquête commune conduite par plusieurs chambres régionales des comptes.

Lors de sa séance du 26 février 2014, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Hubert Falco et, pour les parties qui les concernent, aux tiers mis en cause.

M. Hubert Falco a répondu par courrier enregistré au greffe le 22 juillet 2014.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a, le 6 novembre 2014, arrêté ses observations définitives.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 8 décembre 2014 à M. Hubert Falco, président en fonctions.

M. Hubert Falco a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SYNTHESE

La situation financière

La situation financière de TPM est globalement saine mais l'augmentation de l'endettement et la réduction des marges de manœuvre fiscales liée tant à la relative faiblesse des bases qu'aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, qui a restreint le pouvoir de taux de la collectivité, sont susceptibles de causer des tensions budgétaires à partir de 2016.

La collectivité doit poursuivre l'effort de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement engagé depuis 2012, en développant en particulier la mutualisation avec la commune de Toulon, pour réduire ses charges de personnel qui ont connu une augmentation significative sur la période.

Les dépenses d'investissement devront être adaptées pour contenir le niveau de la dette.

Les transports publics urbains de voyageurs

Malgré l'augmentation de 60 % du nombre de voyageurs, l'offre proposée, bien que diversifiée avec, en particulier, un volet maritime important, reste encore sous-dimensionnée par rapport aux besoins de la population d'une agglomération de plus de 400 000 habitants.

Le dispositif de mesure et de suivi de la qualité est perfectible.

Le budget annexe des transports représente le quart des dépenses communautaires. Il se caractérise par le poids prépondérant du versement transport, dont les marges d'augmentation sont réduites, et l'apport croissant de subventions d'exploitation du budget principal.

Alors qu'une hausse significative de la fréquentation est constatée sur la période, le faible niveau de la tarification suscite un manque à gagner tandis que les résultats de la lutte contre la fraude sont mitigés. Bien qu'aucun mode de transport en commun en site propre (TCSP) n'ait encore été mis en place, l'effort d'investissement s'est élevé à 157 M€ entre 2008 et 2012. La soutenabilité budgétaire des investissements de type TCSP encore à réaliser paraît dès lors incertaine surtout si le recours à l'emprunt est plus important.

Exploitante historique du réseau, la régie mixte des transports de Toulon (RMTT) a eu son contrat de délégation de service public systématiquement renouvelé depuis 1995. Le contrat conclu en 2004 présentait un caractère très favorable aux intérêts du délégataire qui ne supportait que de faibles risques industriel et commercial avec un taux de rentabilité élevé et une progression importante des frais de siège à la charge de la collectivité.

Le nouveau contrat signé en 2013 a été négocié avec la seule RMTT, après que son concurrent a décidé de ne pas déposer d'offre. Il est moins déséquilibré que le précédent avec notamment l'attribution du risque commercial au délégataire et la suppression des indicateurs qui défavorisaient le délégant. Les nouveaux indicateurs sont désormais ciblés sur l'utilisateur pour mesurer la performance du service.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule les recommandations suivantes :

- 1-** Mettre en place les autorisations de programme et les crédits de paiement, afin notamment d'objectiver les débats d'orientation budgétaire et de contribuer à mieux maîtriser les risques d'apparition de tensions budgétaires.
- 2-** Mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement en développant la mutualisation des services supports coexistant encore entre l'intercommunalité et ses communes membres.
- 3-** Mutualiser les achats par des groupements de commandes ou des centrales d'achats pour alléger les coûts de gestion et mieux répondre aux besoins notamment en matière de transports.
- 4-** Faire du stationnement une compétence communautaire, pour améliorer les déplacements et la mobilité en exerçant ainsi l'ensemble de la compétence transport urbain.

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
RECOMMANDATIONS	2
1. LA SITUATION FINANCIERE (2008-2012)	6
1.1. Situation financière consolidée	6
1.2. Le budget principal	9
1.2.1. Les produits de gestion	9
1.2.1.1. La diminution des ressources fiscales avec pouvoir de taux	10
1.2.1.2. L'augmentation des contributions directes et ses limites	12
1.2.1.3. Un facteur contraignant aggravant : la détermination du seuil minimum de la CFE en 2012	13
1.2.1. Les dépenses de fonctionnement	14
1.2.1.1. Les subventions et les contributions aux organismes de regroupements	14
1.2.1.2. Les charges de personnel	14
1.2.2. L'autofinancement	15
1.2.3. Les dépenses d'investissement et leur financement	17
1.2.4. La trésorerie et le besoin en fonds de roulement	17
1.2.5. Une dette en progression mais sécurisée	18
1.2.6. Des risques perceptibles de tensions budgétaires à moyen terme	19
1.2.7. De l'intérêt de la mise en place d'une gestion budgétaire par AP/CP	19
1.2.8. Le budget de l'assainissement	20
1.2.9. La mutualisation des services, source d'optimisation et de rationalisation de la gestion	21
1.2.10. Conclusion sur la situation financière	22
2. LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS DE VOYAGEURS	22
2.1. Axe 1 : Périmètre et PDU	23
2.1.1. L'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU)	23
2.1.2. Le plan de déplacement urbain 2005-2015	23
2.2. Axe 2 : Gestion et financement	27
2.2.1. Le budget annexe des transports	27
2.2.1.1. L'évolution globalement positive de l'autofinancement	28
2.2.1.1. Evolution des produits et charges de gestion	29
2.2.1.2. Les dépenses d'investissement et leur financement	29
2.2.2. Evolution des différentes sources de financement	30
2.2.2.1. Le versement transport : principale ressource de financement	30
2.2.2.2. Les contributions publiques	34
2.2.3. La politique tarifaire	35

2.2.3.1. Stratégie tarifaire	35
2.2.3.2. Structure tarifaire	35
2.2.3.3. La gratuité totale : une option non retenue	36
2.2.4. La lutte contre la fraude	37
2.2.4.1. Un taux de contrôle satisfaisant mais des résultats mitigés	37
2.2.4.2. Moyens mis en œuvre au titre des actions de lutte contre la fraude	38
2.2.4.3. Adéquation des objectifs et de la stratégie de contrôle	38
2.2.5. Le financement des investissements	39
2.2.5.1. La politique d'emprunt	39
2.2.5.2. La soutenabilité financière	40
2.2.6. Conclusion sur la situation financière du budget annexe des transports	41
2.2.7. L'économie des deux contrats successifs de délégation de service public	42
2.2.7.1. Analyse comparée de la gestion des principaux risques dans les deux délégations de service public successivement en vigueur	43
2.2.7.2. Le cadre contractuel de la première convention	44
2.2.7.3. Exécution de la DSP	46
2.2.7.3.1. Evolution de la contribution financière forfaitaire (CFF)	47
2.2.7.3.2. Une absence de risque industriel pour le délégataire	49
2.2.7.3.3. Un risque commercial partiel pour le délégataire	51
2.2.7.3.4. Un défaut d'intéressement pour l'exploitant	52
2.2.7.4. La nouvelle convention	53
2.3. Axe 3 : Qualité de l'offre du service	56
2.3.1. Une connaissance de la demande de mobilité des habitants satisfaisante mais à actualiser	56
2.3.2. La consistance de l'offre	56
2.3.3. Caractéristiques du réseau au regard des objectifs stratégiques adoptés par l'AOTU	58
2.3.3.1. Caractéristiques du réseau de transport	58
2.3.3.2. Le développement des services participant à une meilleure prise en compte de l'intermodalité et de la connectivité	59
2.3.3.3. Qualité de l'offre en situation perturbée	61
2.3.4. Mesure du niveau de l'offre proposée	61
2.3.4.1. Evolution des indicateurs de mesure de la qualité de l'offre proposée	61
2.3.4.2. Dispositif de mesure et de suivi de la qualité	62
2.3.5. L'accessibilité et la prise en compte du handicap	63
2.3.5.1. Mesures prises pour améliorer l'accessibilité du réseau	63
2.3.5.2. Suivi des problématiques de l'accessibilité et du handicap	64

2.3.5.3. <i>Coopérations entre les différentes AOTU et leurs transporteurs en matière de mise en accessibilité</i>	64
2.3.5.4. <i>Actions de communication relatives aux problématiques d'accessibilité</i>	64
2.3.5.5. <i>Mesure de l'accessibilité réelle du réseau et de l'efficacité des actions conduites</i>	65
2.3.5.5.1. <i>Etat réel d'accessibilité du réseau</i>	65
2.3.5.5.2. <i>Bilan de l'état d'avancement des programmes de mise en accessibilité en cours de réalisation ou programmés</i>	65
2.3.5.5.3. <i>Coûts d'exploitation et d'investissement supportés par TPM au titre de la mise en accessibilité</i>	65
2.3.5.5.4. <i>Niveau de faisabilité des programmes au regard des objectifs affichés et des contraintes de financement rencontrées par TPM</i>	65
2.3.5.5.5. <i>Evaluation des effets de la mise en accessibilité</i>	66
2.3.6. <i>La sécurité du réseau</i>	66
2.3.6.1. <i>Suivi et prise en compte de l'insécurité</i>	66
2.3.6.2. <i>Mesures prises pour améliorer la sécurité</i>	67
2.3.6.3. <i>Moyens consacrés à la lutte contre l'insécurité</i>	68
2.3.6.4. <i>Evaluation des résultats de la lutte contre l'insécurité</i>	68
2.3.7. <i>La réflexion environnementale</i>	69
2.3.7.1. <i>Prise en compte et suivi des préoccupations environnementales</i>	69
2.3.7.2. <i>Actions mises en œuvre pour la protection de l'environnement et la réduction de la consommation d'énergie</i>	70

Créée en 2002, la communauté d'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée (TPM) est la deuxième communauté d'agglomération de France¹. Elle comprend douze communes² comptant une population de 431 285 habitants³. La densité en nombre d'habitants par km² est de 1 178 hab/km²⁴ contre une moyenne de 1 150 hab/km².

La communauté d'agglomération exerce trois niveaux de compétences recouvrant les principaux domaines suivants :

- compétences obligatoires : le développement économique, la politique de la ville, l'aménagement de l'espace et l'organisation des transports urbains ainsi que l'équilibre social de l'habitat ;
- compétences optionnelles : la voirie, la culture, le sport et l'environnement ainsi que le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- compétences supplémentaires : la mise en valeur des espaces naturels remarquables, le tourisme, la formation et l'enseignement supérieur, les gens du voyage et l'assainissement.

Son régime fiscal était celui de la taxe professionnelle unique jusqu'en 2005, date à laquelle elle a adopté la fiscalité mixte introduisant une taxe additionnelle sur les impôts ménage.

Depuis l'entrée en application, le 1^{er} janvier 2011, de la réforme de la taxe professionnelle, le groupement perçoit la contribution économique territoriale (CET) et bénéficie d'un nouveau panier de ressources.

Dans son précédent rapport, la chambre avait constaté une surreprésentation des petites communes dans les instances délibérantes. Depuis mai 2013, le conseil communautaire ne compte plus que 101 membres, ce qui est cependant supérieur au nombre de 81 membres que prévoit la loi. La chambre réitère donc son observation et demande à nouveau à l'établissement public de se conformer aux dispositions des articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes desquelles chaque commune membre doit être représentée au sein du conseil communautaire par un nombre de représentants tenant compte exactement de sa population.

1. LA SITUATION FINANCIERE (2008-2012)

L'analyse financière a été effectuée à partir des comptes de gestion et des comptes administratifs, à l'aide du logiciel d'analyse financière des chambres régionales des comptes (Delphi).

1.1. Situation financière consolidée

L'analyse financière consolidée intègre le budget principal et onze budgets annexes ou rattachés. Le poids de ces derniers s'est accru sur la période étudiée en raison du transfert de la compétence d'assainissement en 2009, de l'ouverture de deux pépinières d'entreprises en 2010 et de l'aménagement de nouvelles zones d'activités comme celle de la Chaberte, la zone

¹ Après la communauté de l'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) qui comptait 486 519 habitants en 2009 et regroupait 71 communes.

² Carqueiranne, Hyères-les-Palmiers, La Crau, La Garde, La Seyne-sur-Mer, La-Valette-du-Var, Le Pradet, Le Revest-les-Eaux, Ollioules, Saint-Mandrier-sur-Mer, Six-Fours-les-Plages et Toulon.

³ Sources INSEE 2012- La population au sens DGF du terme est de 459 359 habitants (données DGCL 2012).

⁴ Source précitée sur les données 2010.

d'activités de la Cagnarde à Ollioules, plus ancienne, ayant été intégrée au budget principal en 2012.

Ainsi, en fin de période, les budgets annexes, dont les principaux sont ceux des transports (21 %) et de l'assainissement (10 %), représentent financièrement 38 % de l'activité budgétaire de la communauté d'agglomération.

	2008	2009	2010	2011	2012	Ev Moyenne de 2008- 12
Recettes réelles de fonctionnement	216 085 407	256 562 112	279 583 567	315 881 014	353 868 366	13 %
Dépenses réelles de fonctionnement	199 975 536	215 218 948	243 452 861	262 713 217	287 199 037	9 %
Dt dépenses nettes de personnel	15 %	16 %	16 %	16 %	15 %	
Dépenses nettes de personnel	29 341 749	34 841 182	39 585 674	42 448 097	41 948 433	9 %

Les recettes réelles de fonctionnement ont progressé en moyenne de 13 % par an de 2008 à 2012, essentiellement du fait de l'intégration de la compétence « assainissement », tandis que les dépenses se sont accrues de 9 % par an. Parmi celles-ci, la part relative des charges de personnel s'est maintenue aux alentours de 15 %, avec un taux de croissance annuelle identique à celui des dépenses réelles de fonctionnement.

	2008	2009	2010	2011	2012
Excédent brut de fonctionnement	23 620 774	40 973 294	43 424 456	62 706 944	71 862 809
Annuités	7 462 515	12 747 354	14 412 060	18 037 734	23 263 355
Capacité d'autofinancement disponible	16 154 297	36 454 973	29 713 710	47 552 518	49 233 176
Autres ressources propres	9 635 104	27 351 976	7 564 563	14 291 690	15 003 118
Dépenses d'équipement	77 377 698	107 263 029	107 896 070	144 656 362	124 240 759
Variation encours de la dette	25 804 394	55 290 119	10 170 695	4 221 124	98 626 961
Fonds de roulement au 31/12	73 255 611	102 948 224	70 781 842	12 203 472	86 741 257

(Détail en annexe 1)

L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement disponible⁵ ont bénéficié de l'intégration de la compétence de l'assainissement et de la dynamique encore positive de la fiscalité communautaire. A partir de 2012 le poids des annuités d'emprunts, en progression annuelle de plus de 30 %, a réduit les marges de manœuvre.

Les autres ressources propres, destinées au financement des équipements, sont, de par leur composition, fluctuantes.

Les dépenses d'équipement quant à elles ont doublé, entre 2008 (77 M€) et 2011 (145 M€) pour diminuer de 20 M€ en 2012. L'investissement total sur la période s'est élevé à 561 M€ (soit en moyenne 112 M€ par an).

Pour répondre au besoin de financement généré par ces équipements, la communauté d'agglomération a, de 2008 à 2011, privilégié le recours à son fonds de roulement.

⁵ La CAF disponible ou CAF nette est calculée en déduisant le remboursement de la dette en capital de la CAF brute. Elle permet d'évaluer les réserves disponibles pour financer les dépenses d'équipement de la collectivité.

A partir de 2012 elle a emprunté, tous budgets confondus, 111,5 M€, soit presque la totalité de la somme empruntée durant les quatre années précédentes (120 M€).

L'encours de la dette a été multiplié par 2,5 sur la période, passant de 165 M€ en 2008 à 414 M€ en 2013. La variation constatée, de 249 M€, ne provient que pour 54 M€ (21,6 %) de l'intégration des transferts liés à l'assainissement.

Structure du stock de dette

Stock de dette	01/01/2008	1/1/2009 et transferts asst	01/01/2010	01/01/2011	01/01/2012	01/01/2013	Structure au 1/01/2013
Tous budgets confondus	165 401 438	245 304 590	300 594 709	310 765 403	314 986 527	413 613 488	100 %
Budget principal	95 406 769	116 908 760	167 755 996	174 503 851	183 594 529	251 415 680	61 %
Assainissement	0	54 098 758	51 471 157	54 281 498	50 932 954	47 428 118	11 %
Transports	49 077 157	48 519 560	47 934 044	47 239 839	46 557 107	75 371 706	18 %
Activités économiques	20 917 512	25 777 512	33 433 512	34 740 215	33 901 937	39 397 984	10 %
Activités culturelles	0	0	0	0	0	0	0 %

Toutefois, au regard du niveau de la capacité d'autofinancement (CAF) brute fin 2012, les ressources dont disposait la communauté d'agglomération lui ont permis d'assurer le remboursement d'une dette consolidée dont le niveau au 1^{er} janvier 2013 autorisait un désendettement sur une durée de 6 ans et 7 mois⁶.

Ces résultats demeurent fragiles car ils reposent principalement sur la croissance des ressources de nature fiscale dont la dynamique a été remise en cause par la réforme de la taxe professionnelle de 2010. De plus, et même si une pause est constatée en 2013, le fort volume des emprunts réalisés en 2012, va peser sur le niveau d'autofinancement des prochaines années.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a fait valoir que « les emprunts réalisés en 2012, loin de fragiliser le niveau d'autofinancement des prochaines années, ont contribué à l'équilibre des comptes 2011 à 2013 ce qui a permis d'éviter de recourir à l'emprunt cette année-là, seul le fonds de roulement étant utilisé ».

Si les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement présentent en moyenne, pour le budget principal et sur la période 2008-2012, un niveau par habitant inférieur de près de 25 % à celui de la moyenne nationale de la strate, leur dynamique est, pour ce budget, plutôt supérieure à la moyenne nationale entre 2008 et 2012 (selon les valeurs comparatives disponibles de la DGCL). A titre d'information, les recettes et dépenses réelles de fonctionnement de la communauté susceptibles de comparaison nationale concernant le seul budget principal sont retracées ci-après, l'année 2012 marquant une réduction des écarts (désormais limités à 20 % environ) entre la situation de TPM et la moyenne nationale de la strate sur ces ratios.

⁶ Le ratio de désendettement ou capacité de désendettement correspond au rapport « Encours de la Dette/CAF brute ». Il permet de déterminer sur quelle durée la collectivité serait en mesure de rembourser sa dette si elle souhaitait y affecter l'intégralité de son épargne de gestion brute.

	Recettes réelles de fonctionnement BP			Dépenses réelles de fonctionnement BP		
	CA TPM (€/hab)	moy. Nationale (€/hab)	%	CA TPM (€/hab)	moy. Nationale (€/hab)	%
2008	411	596	69 %	378	527	72 %
2009	434	607	71 %	391	530	74 %
2010	448	624	71 %	405	538	75 %
2011	508	642	79 %	411	551	75 %
2012	554	656	84 %	452	567	80 %
Evol (2008- 2012).	25, 8 %	9,1 %	74,8%	16,3 %	7 %	75,2%

Le niveau des dépenses d'équipement, soit 262 €/habitant en moyenne consolidée sur la période 2008-2012, n'est en revanche que de 69 €/habitant si l'on ne considère que les données du budget principal sur la période 2008-2010⁷. Le niveau moyen ainsi atteint (sur cette période) est presque deux fois inférieur à la moyenne nationale (118 €/habitant). L'effort ainsi évalué a été financé par un recours à l'emprunt plus important, se chiffrant selon les données consolidées à 720 €/habitant en 2010 et à 406 €/habitant en 2010 sur le seul périmètre du budget principal, montant supérieur de 25 % à la moyenne nationale équivalente de cette strate qui était de 325 €/habitant (en valeur 2010).

Si l'on compare, sur ce même périmètre du budget principal, les données de l'année 2012 pour la dette par habitants, la moyenne nationale des communautés d'agglomération⁸ est de 383 €/habitant en 2012 contre 583 € pour TPM la même année (soit une dette supérieure de moitié - + 52 %- à la moyenne nationale de cette strate).

En conclusion, la situation financière de la communauté d'agglomération, globalement saine à ce jour, peut être obérée par l'évolution préoccupante de l'endettement (qui atteignait 959 €/habitant fin 2012 en données consolidées) alors que la poursuite d'investissements importants, notamment en matière de transports, est prévue.

1.2. Le budget principal

1.2.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion ont évolué en moyenne annuelle de 13 % sur la période principalement sous l'effet de l'augmentation de la fiscalité directe nette et, dans une moindre mesure, de la dotation globale de fonctionnement.

⁷ Au titre du seul budget principal, les dépenses d'équipement ont été de 35 € par habitant en 2008, de 80 €/hab en 2009 et de 92 €/hab en 2010 (soit une moyenne 2008-2010 de 69 €/hab). Si l'on prend en compte les données du budget principal, le niveau moyen des dépenses d'équipement par habitant serait de 88 €/hab (2008-2012) et de 101 €/habitant si l'on ne considère que la période 2009-2012 (l'année 2008 étant particulièrement basse, cycle électoral oblige). A titre d'information, la moyenne nationale de ce ratio était, en 2012, de 127 €/hab contre 125 €/hab pour la CA TPM (BP).

⁸ Source DGCL, rapport de l'Observatoire des Finances locales en 2014 (comptes de gestion 2012, à partir des données DGFIP)

La part de la fiscalité directe nette a augmenté, passant de 39 % (soit environ 39 M€) à 52 % (soit 83 M€) entre 2008 et 2012, soit une augmentation moyenne de 21 % par an. Cette dynamique s'explique par la progression du produit des contributions de 10 % par an, dont il convient de déduire des versements communautaires, en légère régression, représentant environ 50 % de la base.

Le second poste de ressources de la collectivité est la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont le produit total a atteint 55 M€ en 2012 (contre 48,9 M€ en 2008) soit un montant de 119 € par habitant. Elle a progressé en moyenne de 5 % par an jusqu'en 2011, puis a décliné de 3 % en 2012 et de 2 % en 2013. Le dynamisme initial de cette dotation s'explique par l'augmentation du coefficient d'intégration fiscale (CIF) liée à l'accroissement de la pression fiscale additionnelle, par l'intégration de la compétence « assainissement » et par l'impact de la réforme de la taxe professionnelle.

	2008	2009	2010	2011	2012	budget primitif 2013	Evol. Moy 2008-12
Contributions directes	105 283	113 507	27 079	143 326	155 926	149 157	10,32 %
Compensation relais 2010			99 740	54	0		
Reversement de fiscalité communautaire	- 66 489	- 64 431	- 62 924	- 61 361	- 61 584	- 61 764	- 1,90 %
Reversement de fiscalité au FNGIR				- 3 204	- 3 261	- 3 260	
Reversement CFE					- 8 124	0	
<i>sous total fiscalité directe nette</i>	<i>38 794</i>	<i>49 076</i>	<i>63 895</i>	<i>78 814</i>	<i>82 957</i>	<i>84 133</i>	<i>20,93 %</i>

montant en K€

1.2.1.1. La diminution des ressources fiscales avec pouvoir de taux

Avant la réforme de la taxe professionnelle, la fiscalité communautaire reposait essentiellement sur les entreprises (85 %). Les 15 % restant provenaient d'une fiscalité additionnelle instaurée en 2006, quand le taux de taxe professionnelle a atteint son plafond. En multipliant par cinq les taux de la fiscalité additionnelle en 2008 (ils sont passés de 0,3 % à 1,5 %), la collectivité avait pu ainsi collecter 12 M€ supplémentaires, répartis pour moitié entre les produits de la taxe d'habitation et ceux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Parallèlement, le taux moyen de la taxe professionnelle avait été majoré de 1,10 %, passant de 25,77 % à 26,05 %.

La fiscalité avec pouvoir de taux de la communauté d'agglomération représentait 64 % de ses ressources courantes avant la réforme (base 2008-2009) contre 58 % en 2013 ; elle pèse désormais plus sur les ménages (69 %) que sur les entreprises (31 %).

Analyse de la répartition des ressources de la communauté entre 2008-09 et 2011-12

Intitulé	2008	2009	2010	2011	2012	Budget primitif 2013	2008/ 2009	2011/ 2012	2013
Fiscalité avec pouvoir de taux	105 283	113 507	27 079	121 481	124 653	127 057	64 %	56 %	58 %
Fiscalité sans pouvoir de taux (dt FNGIR en (-))	947	465	100 508	19 702	21 345	21 790	0 %	9 %	10 %
Dotations, subv. et participations	55 246	57 783	57 192	64 127	65 182	60 590	33 %	30 %	28 %
Autres produits	3 627	6 324	7 427	11 234	10 199	10 126	3 %	5 %	5 %
Total des recettes courantes (hors reversement fiscalité)	165 104	178 080	192 206	216 543	221 378	219 562	100 %	100 %	100 %

montant en K€

Evolution de la part des contribuables au sein de la fiscalité avec pouvoir de taux après la réforme de la taxe professionnelle

	2006	2007	2008	2009	2010	2011			2012	prév 2013	Ev.moy hors réforme 2008-2012
Taux d'imposition communautaires						compl réforme	nouvelle réf. 2011	taux votés			
Taxe d'habitation	0,25	0,25	1,27	1,27	1,70	7,41	9,11	10,11	10,11	10,11	21 %
Foncier bâti	0,34	0,34	1,76	1,76	2,35	0,00	2,35	4,00	4,00	4,00	23 %
Foncier non bâti	0,84	0,84	4,29	4,29	5,74	3,39	9,13	10,13	10,13	10,13	12 %
Taxe professionnelle/CFE	25,77	25,77	26,05	26,05	27,95	7,58	35,53	35,89	35,89	35,89	
Potentiel fiscal (en K€)											
Montant	85 071	89 840	92 471	94 311	102 140			0	0		
Produits d'imposition (en K€)											
Taxe d'habitation	1 278	1 316	6 974	7 202	10 528			64 340	65 685	65 685	
Foncier bâti	1 520	1 558	8 216	8 516	11 942			21 002	21 451	21 451	
Foncier non bâti	13	13	69	70	106			190	190	190	
Taxe professionnelle/CFE	84 457	86 910	88 587	94 109	32 602			34 478	44 174	39 732	
Contributions directes (en K€)											
Produit décisionnel	87 268	89 797	103 846	109 896	27 079			120 010	131 499	127 057	
Remboursement CFE									-8 124		
Compensation ou part contributive					99 793			23 316	23 149	24 600	
FNGIR									-3 261	-3 260	
Répartition de l'impôt (en %)											
Taxe d'habitation	1 %	1 %	7 %	7 %				54 %	50 %	52 %	
Foncier bâti	2 %	2 %	8 %	8 %				17 %	16 %	17 %	
Foncier non bâti	0 %	0 %	0 %	0 %				0 %	0 %	0 %	
Taxe professionnelle/CFE	97 %	97 %	85 %	86 %				29 %	34 %	31 %	

Evolution de l'assiette de la fiscalité avec pouvoir de taux après la réforme de la taxe professionnelle

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ev.moy 2006-12
Taxe d'habitation								
Bases nettes imposables	515 422 897	530 812 426	549 110 204	567 107 733	619 288 751	637 326 623	649 699 000	4 %
Evol des bases nettes		3 %	3 %	3 %	9 %	3 %	2 %	
Foncier bâti								
Bases nettes imposables	443 093 216	454 248 106	466 827 178	483 849 445	508 178 764	526 771 764	536 265 000	3 %
Evol des bases nettes		3 %	3 %	4 %	5 %	4 %	2 %	
Foncier non bâti								
Bases nettes imposables	1 572 599	1 558 358	1 610 615	1 629 036	1 851 955	1 889 094	1 874 000	3 %
Evol des bases nettes		- 1 %	3 %	1 %	14 %	2 %	- 1 %	
Taxe professionnelle/CFE								
Bases nettes imposables	327 733 028	337 251 124	340 065 000	361 261 686	378 065 000	96 065 038	100 445 394	4 %
Evol des bases nettes		3 %	1 %	6 %	5 %		5 %	
Bases nettes totales	1 287 821 740	1 323 870 014	1 357 612 997	1 413 847 900	1 507 384 470	1 262 052 519	1 288 283 394	4 %
Evol des bases nettes		3 %	3 %	4 %	7 %	- 16 %	2 %	

L'assiette de la fiscalité de la communauté d'agglomération reposait en 2012 sur des valeurs similaires à celles de 2006, voisines d'1,3 Md€.

1.2.1.2. L'augmentation des contributions directes et ses limites

Le produit des contributions directes a augmenté de 10 % entre 2008 et 2012. Cette hausse est due pour un tiers à la revalorisation physique et forfaitaire des bases (en moyenne de 4 % toutes taxes confondues entre 2008 et 2012) et pour les deux tiers restants à la majoration des taux d'imposition sur les ménages qui ont augmenté de plus de 20 % par an en moyenne au cours de la période examinée, hors impact de la réforme de la fiscalité locale. En matière de fiscalité des entreprises, la communauté d'agglomération n'a augmenté le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) que de 1 %, en 2011.

En 2011, le montant des contributions directes a été réduit en raison du versement réalisé au profit du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), conformément aux principes de la réforme de la taxe professionnelle. Ce reversement, d'un montant initialement estimé à 2 147 223 €, s'est finalement élevé à 3 204 169 €. Cet écart d'environ 1 M€ provient de l'estimation définitive de la part relative à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant à l'EPCI (15 M€ au lieu de 14 M€).

L'évolution du produit des contributions directes provient ainsi essentiellement de l'augmentation de la fiscalité additionnelle sur les ménages, alors qu'à l'origine la fiscalité intercommunale se fondait surtout sur l'imposition de l'activité industrielle et commerciale, sur laquelle la communauté disposait d'une réelle latitude d'action.

La nouvelle assise de ses ressources fiscales ainsi que le niveau de la pression fiscale pesant déjà sur les ménages obligent, dès lors, la communauté d'agglomération à conjuguer sa politique fiscale avec celles des communes membres pour les taxes additionnelles.

Les composantes de la taxe d'habitation des communes-membres en 2011

	population	Bases fiscales			Taux		
		totales (en K€)	€/hab	moyenne de sa strate €/hab	voté	moyen de la strate	moyenne nationale
La Seyne sur Mer	60 806	86 310	1 419	1 219	25,55 %	17,91 %	23,54 %
Toulon	169 010	205 248	1 214	1 224	19,35 %	20,99 %	
Le Pradet	11 502	20 397	1 773	1 262	17,50 %	15,65 %	
Carqueiranne	9 953	25 562	2 568	1 211	17,21 %	14,33 %	
Hyères	56 447	101 431	1 797	1 219	17,18 %	17,91 %	
La Garde	26 586	32 433	1 220	1 242	17,05 %	17,95 %	
La Crau	16 815	21 778	1 295	1 262	16,13 %	15,65 %	
La Valette	21 780	29 334	1 347	1 242	13,86 %	17,95 %	
Six Fours	35 222	77 149	2 190	1 242	13,13 %	17,95 %	
Saint Mandrier	6 107	13 809	2 261	1 211	11,50 %	14,33 %	
Ollioules	13 231	20 911	1 580	1 262	9,86 %	15,65 %	
Revest	3 775	4 400	1 166	1 175	7,23 %	13,55 %	
Total/Moy. pondérée	431 234	638 762	1 481	1 229	18,28 %	18,74 %	

Les composantes de la taxe foncière sur les propriétés bâties des communes-membres en 2011

	population	Bases fiscales			Taux		
		totales (en K€)	€/hab	moyenne de sa strate	voté	moyen de la strate	moyenne nationale
La Seyne sur Mer	60 806	69 891	1 149	1 288	34,11 %	22,11 %	19,67 %
la Garde	26 586	34 456	1 296	1 247	31,16 %	23,61 %	
Le Pradet	11 502	14 678	1 276	1 176	27,48 %	22,89 %	
La Valette	21 780	31 059	1 426	1 247	24,33 %	23,61 %	
Revest	3 775	3 184	843	1 027	23,20 %	19,10 %	
Toulon	169 010	180 310	1 067	1 248	23,09 %	23,05 %	
Hyères	56 447	80 810	1 432	1 288	22,76 %	22,11 %	
Six Fours	35 222	55 735	1 582	1 247	22,22 %	23,61 %	
La Crau	16 815	13 818	822	1 176	21,34 %	22,89 %	
Ollioules	13 231	18 681	1 412	1 176	18,46 %	22,89 %	
Saint Mandrier	6 107	9 568	1 562	1 132	16,51 %	20,88 %	
Carqueiranne	9 953	15 682	1 576	1 132	16,28 %	20,88 %	
Total/Moy. pondérée	431 234	527 872	1 224	1 245	24,75 %	22,77 %	

Les tableaux, ci-dessus, montrent que seules les plus petites communes, qui ne représentent que 19 % de la population communautaire, disposent de véritables marges de manœuvre, ce qui contraint la communauté d'agglomération à agir, dans un contexte socio-économique difficile, sur le niveau de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

1.2.1.3. Un facteur contraignant aggravant : la détermination du seuil minimum de la CFE en 2012

Le poids de la CFE dans la fiscalité avec pouvoir de taux est de 8 %. Les perspectives budgétaires liées à sa revalorisation sont donc limitées. Ainsi, pour obtenir une dynamique identique à celle des années précédentes de 10 %, compte tenu d'une revalorisation générale des bases de 4 % maximum, il aurait fallu, en coordination entre TPM et les communes membres, majorer le taux de CFE de six points (41,90 %) soit une revalorisation de 17 % par rapport au taux de référence 2011 (voir annexe 2).

Le conseil communautaire a préféré modifier la base de la CFE.

Confrontée aux réactions des commerçants et professions libérales concernés pour qui l'augmentation des bases de cette taxe se traduisait par un quadruplement ou un quintuplement des sommes dues, TPM a choisi de maintenir la base à 1 380 €. En revanche, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur, la base a été ramenée de 6 000 € à 2 500 €⁹. En pratique, ces dispositions ont permis de conserver un taux de prélèvement identique à celui de 2011. La délibération du 18 janvier 2013 votée pour 2013, avec effet rétroactif sur l'année 2012, a ainsi eu pour conséquence d'amputer les recettes communautaires de 8 M€.

⁹ La loi de finances pour 2012 permettait de revaloriser la base minimum de CFE jusqu'à 6 000 € pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 €. Cette mesure visait à réimposer à un niveau convenable les professions libérales qui, avec la suppression de leur imposition sur les recettes, avaient bénéficié de la réforme de la taxe professionnelle.

La réduction des marges de manœuvre de TPM en matière de fiscalité directe, en particulier en ce qui concerne la CFE, dont les perspectives d'évolution sont négatives, induit un risque d'affaiblissement durable de la dynamique de progression des produits de gestion. Cette nouvelle donnée devra être prise en compte, d'autant plus qu'elle se conjugue à la baisse des dotations de l'Etat à partir de 2014.

1.2.1. Les dépenses de fonctionnement

De 2008 à 2011, les charges de gestion ont évolué moins vite que les recettes, progressant de 10 % en moyenne par an contre près de 13 % pour les produits de gestion. Cette forte progression des charges n'a été rendue possible que grâce au dynamisme des ressources fiscales. Or, celui-ci disparaissant sous l'effet de la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle, la communauté d'agglomération a été contrainte, à partir de 2012, de diminuer ses dépenses courantes, dont les deux principaux postes sont constitués par les subventions allouées (près de 44 M€) et les charges de personnel (41 M€ environ) représentant chacun environ un tiers des dépenses de gestion.

1.2.1.1. Les subventions et les contributions aux organismes de regroupements

Le montant des interventions financières en faveur des organismes du secteur public et du secteur privé¹⁰ augmente plus rapidement (+ 17 % par an sur la période 2008 – 2012) que celui des charges de personnel. Il est en effet passé de 23 M€ en 2008 à 44 M€ en 2012, soit une augmentation de 21 M€ dont 13 M€ pour le secteur public (7 M€ pour le budget annexe des transports) et 8 M€ pour le privé.

Les prévisions budgétaires pour 2013 affichaient à nouveau une augmentation de 5 M€ de la subvention allouée au budget annexe des transports, ce qui portait cette subvention à 17 M€, montant qui, compte tenu des réalisations et de la bonne tenue du versement transports, s'est au final élevé à 14,5 M€.

Les contributions aux organismes de regroupement dont, notamment, la participation de la communauté d'agglomération au fonctionnement du SITTOMAT¹¹, représentent 20 % des charges de gestion. Sur la période elles augmentent en moyenne de 6 % par an.

1.2.1.2. Les charges de personnel

D'un montant de 27 M€ en 2008, les charges de personnel ont progressé d'environ 50 % jusqu'en 2011 (soit une augmentation moyenne de 14,5 % par an), pour atteindre environ 41 M€, niveau maintenu en 2012.

Le précédent contrôle de la chambre avait mis en exergue un accroissement significatif des effectifs, dont 58 % n'étaient pas issus des transferts de compétences antérieures au profit de la communauté d'agglomération.

¹⁰ (Comptes 65378 et 6574).

¹¹ Syndicat intercommunal pour le transport et le traitement des ordures ménagères de l'aire toulonnaise. Créé en 1979, le Sittomat regroupe, outre la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée, deux communautés de communes (Vallée du Gapeau et Sud Sainte Baume).

Cette tendance à l'accroissement des effectifs a perduré au cours de la période examinée. Elle s'explique, pour moitié, par l'augmentation du nombre des équivalents temps plein (ETP), passé de 695 en 2008 à 868 en 2012 ; cette progression de près de 25 % est principalement intervenue en début de période avec 84 ETP supplémentaires entre 2008 et 2009 dont 21 agents affectés par le transfert de la compétence assainissement des communes membres vers TPM. L'autre moitié résulte du glissement vieillesse technicité (GVT), de l'augmentation des cotisations patronales et des modifications statutaires mais aussi d'une politique généreuse en matière d'avancement d'échelons et de grades ainsi que des évolutions du régime indemnitaire¹².

Le coût salarial complet moyen d'un ETP de la communauté d'agglomération est ainsi passé, entre 2008 et 2012, de 39 338 € à 47 617 €, soit une progression proche de 21 %.

Evolution des charges de personnel 2008-2012 (en milliers d'€)

Compte	Intitulé	2008	2009	2010	2011	2012	BP 2013	evol moy 2008- 2011	evol 2011- 2012
	Charges nettes de personnel	27 339	33 597	38 520	41 074	41 332	43 677	14,53%	0,63 %
	ETP	695	779	834	866	868	887	7,60%	0,30 %
	<i>Coût salarial complet moyen</i>	<i>39</i>	<i>43</i>	<i>46</i>	<i>47</i>	<i>48</i>	<i>49</i>	6,44%	0,33 %

Le ratio traduit en euros par habitant (soit 95 €) est cependant proche de la moyenne nationale des communautés d'agglomérations (98 €).

Dans un contexte de contraction de ses ressources, la communauté d'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée a commencé néanmoins à contrôler les évolutions de la masse salariale. Après deux années de forte progression, de 8,8 % et 5,3 % en 2010 et 2011, son augmentation n'a été que de 1,9 % en 2012 et aurait été limitée à 3,15 % en 2013. L'EPCI a ainsi strictement contrôlé les recrutements et diminué le recours aux contractuels (202 en 2010, 165 en 2012).

La nouvelle politique de gestion des ressources humaines s'est traduite par :

- le non remplacement systématique des agents en maladie ou congé maternité ou partant en retraite ;
- le gel des régimes indemnitaires quand cela est possible ;
- un contrôle accru sur les frais de déplacement et heures supplémentaires (en privilégiant la récupération) ;
- la limitation des avancements de grade.

1.2.2. L'autofinancement

L'évolution de l'autofinancement brut¹³ reflète les difficultés rencontrées par la communauté d'agglomération pour connaître précisément l'évolution du niveau de ses ressources fiscales avec la réforme de la taxe professionnelle.

¹² Le régime indemnitaire est passé, en moyenne, pour les agents titulaires de 24 % à 27 % du traitement de base entre 2008 et 2012.

¹³ L'épargne brute, ou capacité d'autofinancement (CAF) brute est déduite de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) après prise en compte notamment des produits et charges financiers ainsi que des produits et charges exceptionnels. Elle conditionne la capacité de la collectivité à couvrir le remboursement de la dette en capital et à dégager un autofinancement disponible (CAF nette) pour ses investissements.

Si, de 2008 à 2011, cet autofinancement a progressé jusqu'à atteindre 33 M€ grâce au dynamisme des recettes de gestion et ce malgré des dépenses de fonctionnement en augmentation, en revanche, à partir de 2012, la communauté d'agglomération a subi l'impact de la forfaitisation des bases de la CFE, ce qui l'a conduite à effectuer un remboursement d'un montant de 8 M€ qu'elle a financé pour moitié par une meilleure maîtrise de ses dépenses de gestion.

Dès lors, l'autofinancement brut s'est limité aux montants des dotations aux amortissements et aux provisions. Néanmoins, même à son minimum, il a répondu à l'obligation légale de couverture du remboursement du capital de la dette, dont la progression est très forte au terme de la période examinée.

La CAF brute d'un montant de 29 M€ en 2012 (18,4 M€ selon le budget primitif 2013) représentait, cette année-là, environ 18 % des produits de gestion (159 M€).

L'autofinancement net¹⁴ s'est élevé à 19 M€ en moyenne.

Evolution des composantes de l'autofinancement disponible 2008-2012 et prévisionnel 2013 (en milliers d'€)

	2008	2009	2010	2011	2012	budget primitif 2013	Evol. Moy 2008-12	Evol. 2011-12	Evol. 2012-13
Contributions directes après reversement	38 794	49 076	63 895	78 814	82 957	84 133	20,93 %	5,26 %	1,42 %
Autres impôts et taxes	947	465	769	1 007	1 457	2 950	11,35 %	44,65 %	102,54 %
DGF	48 914	50 099	50 914	56 593	55 002	54 000	2,98 %	- 2,81 %	- 1,82 %
Autres dotations, subv. et participations	6 332	7 684	6 278	7 534	10 180	6 590	12,60 %	35,12 %	- 35,27 %
Produits des services et du domaine	2 786	5 754	6 618	10 023	8 878	9 646	33,61 %	- 11,43 %	8,66 %
Autres recettes	660	570	806	1 211	1 316	480	18,86 %	8,71 %	- 63,55 %
Produits de gestion	98 433	113 649	129 280	155 182	159 790	157 798	12,88 %	2,97 %	- 1,25 %
Charges de personnel	27 339	33 597	38 520	41 074	41 332	43 677	10,89 %	0,63 %	5,67 %
Charges à caractère général	10 819	9 627	11 521	12 611	11 671	14 399	1,91 %	- 7,45 %	23,37 %
Subventions	23 263	25 464	29 971	36 959	43 780	47 436	17,13 %	18,46 %	8,35 %
Autres charges	22 006	24 137	26 797	25 809	26 387	26 374	4,64 %	2,24 %	- 0,05 %
Charges de gestion	83 428	92 825	106 810	116 453	123 171	131 887	10,23 %	5,77 %	7,08 %
Excédent brut de fonctionnement	15 006	20 824	22 471	38 728	36 618	25 912	24,99 %	- 5,45 %	- 29,24 %
Transferts de charges					228	0			- 100,00 %
Produits financiers	182		2		5	0	- 60,00 %		- 100,00 %
Charges financières	405	487	0	193	99	150	- 29,62 %	- 48,51 %	50,99 %
Intérêts des emprunts	1 579	2 440	3 447	4 879	5 837	6 663	38,66 %	19,64 %	14,15 %
Produits exceptionnels	347	437	348	512	1 040	988	31,57 %	102,99 %	- 4,95 %
Charges exceptionnelles	122	466	670	236	2 219	600	106,32 %	839,46 %	- 72,96 %
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	12 019	12 751	12 665	15 198	16 393	18 610	8,07 %	7,86 %	13,53 %
Reprises sur Amortissements et Provisions	1 526	5 136	2 106	1 195	1 158		- 6,67 %	- 3,11 %	- 100,00 %
Résultat de fonctionnement	2 935	10 253	8 143	19 930	14 501	877	49,09 %	- 27,24 %	- 93,95 %
Capacité d'autofinancement brute	13 403	17 702	18 403	33 598	29 139	18 499	21,43 %	- 13,27 %	- 36,52 %
Amort. du capital de la dette	1 236	15 670	3 654	4 219	5 979	11 570	48,31 %	41,71 %	93,51 %
<i>réajustement écritures CLTR (D/R)</i>		-13 800							
Capacité d'autofinancement disponible	12 168	15 832	14 750	29 379	23 161	6 929	17,46 %	- 21,17 %	- 70,08 %

Compte tenu de la réduction de ses marges de manœuvre fiscale, en particulier en ce qui concerne la CFE, la communauté d'agglomération est confrontée à un risque réel de perte d'autofinancement. Si ce risque se matérialisait, elle serait contrainte de revoir à la baisse ses projets d'investissement pour éviter un endettement trop lourd à terme.

¹⁴ L'autofinancement net (ou disponible) correspond à l'épargne disponible après remboursement complet de la dette.

Par ailleurs, une refonte des coefficients de répartition de la dotation de solidarité communautaire pourrait être envisagée afin d'optimiser la répartition d'une ressource financière de plus en plus contrainte.

1.2.3. Les dépenses d'investissement et leur financement

De 2008 à 2012, la communauté d'agglomération a investi 302 M€ au titre de son programme d'équipement. Les principales réalisations ont concerné :

- le second tube du tunnel de Toulon : 58 M€
- des travaux de requalification des voies transférées par les communes : 30 M€
- Le futur théâtre de Toulon : 14 M€
- Les études et les travaux du stade Léo Lagrange : 39 M€
- La maison de la recherche Euro-méditerranéenne / Ingemedia : 14 M€

Cet effort d'investissement a progressé jusqu'en 2011, puis s'est tassé en 2012, même si la collectivité a pu réaliser jusqu'en 2012 le programme d'investissements prévu.

Analyse du financement des équipements de 2008-2012 et prévisionnel 2013 (en milliers €)

	2008	2009	2010	2011	2012	Total	%	BP 2013	%
Dépenses équipement et trav en régie	44 482	53 962	64 080	71 052	68 586	302 162	88	85 143	99
Immob financières	0	2	171	701	932	1 806	1	460	1
Mise à disposition	5 565	3 098		3 607		12 270	4	0	0
Intégration ZAE la Cagnarde					8 165	8 165	2		
Autres					254	254	0	300	0
Dépenses d'investissement	50 047	57 061	64 251	75 360	77 937	324 656	96	85 903	100
Capacité d'autofinancement disponible	12 168	15 832	14 750	29 379	23 161	95 289	28	6 929	8
<i>Produits des cessions</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Autres recettes non affectées</i>	6 328	13 243	1 831	4 197	7 694	33 293	10	7 858	9
Financement propre de la collectivité	18 495	29 075	16 581	33 576	30 854	128 582	38	14 787	17
<i>Subventions</i>	4 671	3 276	4 447	7 911	16 294	36 600	11	13 321	16
<i>Emprunts</i>	22 738	52 717	10 402	13 310	73 800	172 966	51	57 795	67
Financement extérieur de la collectivité	27 409	55 994	14 849	21 220	90 094	209 566	62	71 116	83
Variation du fonds de roulement	- 4 142	28 008	-32 821	-20 564	43 012	13 492	4	0	0

Ces équipements ont bénéficié de subventions pour 11 % et ont été autofinancés par les fonds propres de la communauté d'agglomération pour 38 %, laissant un besoin de financement de 160 M€. La communauté a choisi, fin 2012, d'appeler des emprunts au-delà du besoin affiché (au total 173 M€), d'une part, pour ne pas inscrire, au terme de l'exercice, de reports de crédits à ce titre et ainsi sécuriser son financement et, d'autre part, pour abonder son fonds de roulement à hauteur de 13 M€ (il était négatif de 9 M€).

1.2.4. La trésorerie et le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement est négatif sur toute la période. Ce constat avait déjà été opéré dans le précédent rapport de la chambre comme celui de l'augmentation du stock de dettes à court terme au 31 décembre vis-à-vis des fournisseurs, qui perdure sur la période contrôlée. Néanmoins, le besoin en fonds de roulement a diminué des deux tiers, en raison de la réduction des apports des budgets annexes des transports et des zones d'activité économique en 2011, pour être à nouveau abondé en 2012.

Si la trésorerie a atteint son plus bas niveau en 2011 avec 18 M€ au compte du Trésor, le solde de trésorerie est resté dans des limites acceptables, puisque, comparé aux dépenses réelles de fonctionnement de 2011 (hors budget annexe de l'assainissement)¹⁵, il représentait 29 jours de paiement. Grâce à la réalisation d'emprunts en 2012 pour un montant de 111,5 M€, la trésorerie a retrouvé au terme de l'exercice un niveau plus confortable, équivalent à plus de trois mois de paiement desdites dépenses (103 jours¹⁶).

Evolution de la trésorerie de 2008-2012 (en K€)

	2008	2009	2010	2011	2012
Trésorerie					
Comptes débiteurs	107 477	111 394	87 048	18 448	71 185
Dont comptes au trésor	107 477	111 394	87 048	18 447	71 183
Dont avances à des SEM					
Crédits de trésorerie					
Trésorerie	107 477	111 394	87 048	18 448	71 185
Zone de test					
Fonds de roulement (1)	16 402	44 410	11 589	-8 975	33 528
Besoin en fonds de roulement (2)	- 91 075	- 66 984	- 75 459	- 27 423	- 37 657
Trésorerie (1 - 2)	107 477	111 394	87 048	18 448	71 185

Jusqu'à fin 2011, la collectivité a utilisé son fonds de roulement pour faire face à ses besoins de financement (la trésorerie de TPM est alors excédentaire en budget consolidé mais négative pour son budget principal et les budgets rattachés à hauteur de presque 9 M€).

Toutefois, la communauté d'agglomération a rétabli son fonds de roulement (FdR), structurellement fragile et même négatif en 2011, puis en nette amélioration à partir de 2012, date à laquelle il redevient nettement positif (+ 33,5 M€ en 2012).

Par ailleurs, depuis début 2011, elle a mené une politique de consolidation de ses emprunts de manière à ne plus recourir aux crédits à long terme renouvelables.

Cette démarche s'est poursuivie en 2013 selon les données du budget primitif.

1.2.5. Une dette en progression mais sécurisée

La communauté d'agglomération a diminué de 16 % les dépenses d'équipement prévues au budget primitif de 2013 par rapport à celui de 2012 (85 M€ contre 101 M€). Elle n'a pas souscrit d'emprunt en 2013, et à la date d'achèvement de l'instruction de la chambre, prévoyait d'emprunter 20 M€ en 2014.

L'encours de la dette est en effet passé de 95 M€ à 251 M€, soit plus de deux fois et demi son montant initial en cinq ans.

Fin 2012, la totalité de cette dette, qui ne comportait aucun emprunt structuré, est classée en 1A¹⁷ selon la classification de la charte Gissler, ce qui signifie qu'elle était assortie d'intérêts considérés comme ceux présentant le moins de risques. Sa répartition entre taux fixe (48 %) et taux variable (52 %) n'appelle pas d'observation.

¹⁵ Soit (230 435 319 € = 262 713 217 € - 32 277 898 € (assainissement))

¹⁶ Soit (248 440 590 € = 287 199 037 € - 28 758 447 € (assainissement))

¹⁷ Emprunts à taux fixe simple ou taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable plafonné (cap) ou encadré (tunnel) avec des indices de la zone euro.

1.2.6. Des risques perceptibles de tensions budgétaires à moyen terme

La communauté d'agglomération ne pouvant conserver la dynamique antérieure d'évolution de ses ressources, les seules revalorisations possibles proviendront de celles des bases (forfaitaire et physique) des impositions directes dont elle bénéficie. Dès lors, la progression de son premier poste de ressources sera moindre que précédemment.

Les dotations de l'Etat octroyées aux collectivités sont, quant à elles, contraintes depuis 2013.

A la demande de la chambre, la communauté d'agglomération a transmis une analyse prospective qui confirme qu'elle sera soumise à des tensions budgétaires à partir de 2016. Les efforts déjà réalisés en matière de maîtrise des dépenses devront être renforcés pour compenser le risque réel d'atonie des recettes dès 2014.

Détermination du point de rupture du budget principal (valeurs en milliers d'€)

	2011	2012	2013	2014	2015
Produits de fonctionnement	220 651	233 927	229 192	227 035	229 120
Charges de fonctionnement	182 387	198 732	195 389	195 220	198 798
Epargne de Gestion	38 264	35 195	33 803	31 815	30 322
Intérêts	5 072	5 936	6 300	6 586	7 094
Epargne Brute	33 192	29 259	27 503	25 229	23 228
Capital	4 217	5 979	11 700	12 625	14 055
Ecart avec traitement données Deplhi	- 404	119			
Epargne Nette	29 379	23 161	15 803	12 604	9 173

Source : CA TPM : mail du 21 novembre 2013

Par ailleurs, les hypothèses d'investissement suivantes ont été transmises par TPM :

(Valeurs en milliers d'€)	2011	2012	2013	2014	2015
Equipement budget principal	47 080	45 977	47 000	35 000	30 000
Equipement budget transports	26 186	19 728	12 000	15 420	10 720
Equipement TCSP	22 372	18 220	5 000	10 100	32 625
Equipement ZAE	5 616	5 289	6 000	10 000	10 000
Fonds de concours					
2ème tube	11 755	6 634	3 200	0	0
Echangeur	0	100	0	0	0
2X3 voies	40	40	0	0	0
Divers	11 816	16 185	15 000	17 000	17 000
Sous total dépenses d'équipement	124 865	112 173	88 200	87 520	100 345
Dépenses financières	823	818	858	898	938
Reprise déficit Opéra /Autres	7 444	980	0	0	0
Rembt CLTR	58 900	32 700			
Rembt dette 1641	4 612	7 224	15 524	16 217	18 655
Divers	1 129	1 989	0	1 305	
Total dépenses d'investissement	197 773	155 884	104 582	105 940	119 938

Source : CA TPM

1.2.7. De l'intérêt de la mise en place d'une gestion budgétaire par AP/CP

TPM dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) ne permettant pas un suivi aisé de l'exécution des projets ni surtout leur préparation en amont avec une visibilité budgétaire suffisante compte tenu de l'ampleur des investissements réalisés. En outre, l'absence de vote de ce programme par opération en complique la lecture.

L'utilisation des autorisations de programme et des crédits de paiement, classique pour des collectivités de la taille de TPM, faciliterait la prise des décisions ainsi que le suivi budgétaire des investissements, dès le lancement des principaux projets, à un moment où les marges de manœuvre financières de la communauté d'agglomération tendent à se restreindre. Cette modalité de gestion devrait également contribuer à améliorer le taux de réalisation des investissements et la planification technique des projets.

L'amélioration du processus d'évaluation des besoins qui en résulterait grâce à une meilleure globalisation des commandes dans le respect des enveloppes budgétaires (AP/CP) pourrait également contribuer à l'élaboration d'une cartographie des achats plus complète et au regroupement de certains achats homogènes de faible montant.

Recommandation n° 1 : Mettre en place les autorisations de programme et les crédits de paiements, afin notamment d'objectiver les débats d'orientation budgétaire et de contribuer à mieux maîtriser les risques d'apparition de tensions budgétaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité s'est engagée à suivre cette recommandation et à mettre en œuvre les AP/CP lors du vote du budget 2015 (en les faisant porter principalement sur les grosses opérations de travaux d'investissement).

1.2.8. Le budget de l'assainissement

Le budget annexe de l'assainissement a été créé début 2009, par arrêté préfectoral du 16 décembre 2008, transférant à la communauté d'agglomération la compétence facultative d'assainissement collectif et non collectif. Conformément à l'article L. 5212-33 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce transfert a conduit à la dissolution de quatre syndicats (SIRTTEMEU¹⁸, SIAPE¹⁹, SIABG²⁰ et syndicat intercommunal La Garde-Le Pradet) intervenant dans ce secteur.

L'EPCI a fait le choix du renouvellement du mode de gestion dominant existant, la délégation de service public, et mène une politique d'harmonisation des tarifs à la hausse pour les usagers. La volonté, exprimée dans le dernier rapport annuel, d'aboutir à un tarif unique en 2020 s'est traduite par une réduction de l'écart-type de 8 points entre les tarifs appliqués à chaque commune membre :

¹⁸ Syndicat Intercommunal de la Région Toulonnaise pour le Traitement et l'Evacuation en Mer des Eaux Usées, rassemblant les communes de La Seyne-sur-Mer, Le Revest-les-Eaux, Olivioules, Saint-Mandrier-sur-Mer, Six-Fours-les-Plages et Toulon.

¹⁹ Syndicat Intercommunal d'Assainissement et de Protection de l'Environnement, rassemblant les communes de La Garde, Le Pradet et La Valette-du-Var.

²⁰ Syndicat Intercommunal pour l'Assainissement de Baie de Giens, rassemblant les communes de Carqueiranne et Hyères.

Evolution de la facture type 120 m3 sur la période 2009-2012 -Montant total HT en €

	2009	2010	2011	2012	Ev. Moy.2009-12
Carqueiranne	171,38	201,11	210,19	216,89	8,17 %
Hyères-les-Palmiers	113,82	161,56	170,04	181,19	16,76 %
La Crau	124,68	129,17	145,45	159,34	8,52 %
La Garde	212,50	222,42	224,82	224,82	1,90 %
La Seyne-sur-Mer	163,33	169,84	182,05	191,87	5,51 %
La Valette-du-Var	151,64	155,09	168,78	180,07	5,90 %
Le Pradet	218,36	244,54	246,94	246,94	4,19 %
Le Revest les Eaux	150,38	156,11	169,7	180,89	6,35 %
Ollioules	159,34	168,89	181,2	191,11	6,25 %
Saint Mandrier	221,64	221,16	227,86	227,86	0,93 %
Six-Fours-les-Plages	176,81	188,1	198,49	206,48	5,31 %
Toulon Est	196,87	219,45	227,04	231,91	5,61 %
Toulon Ouest	169,33	191,23	201,77	209,4	7,34 %
Tarif moyen	171,54	186,82	196,49	203,75	5,90 %
Ecart type	32,39	32,33	28,71	24,43	

Données des rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'assainissement des eaux usées

La chambre relève toutefois que le tarif moyen appliqué est supérieur de 13 % aux prévisions de la projection financière effectuée en novembre 2008, au titre de l'assistance à la création du service intercommunal d'assainissement, et que les dépenses d'investissement, qui avaient été estimées à 73 M€ pour la période de 2009 à 2012 se sont finalement limitées à 45 M€. Ces éléments contribuent à expliquer l'accroissement significatif du fonds de roulement sur la période, qui s'élevait à 32 M€ fin 2012, soit deux années de part communautaire de redevance d'assainissement. Ce niveau paraît excessif, sauf si la communauté a planifié des investissements conséquents, ce qui devrait être le cas. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération a effectivement indiqué que ces fonds devraient permettre notamment la réfection de l'émissaire commun menant à la station d'épuration Amphitria pour un coût de 42 M€ TTC.

Dans l'attente, une pause tarifaire transitoire a été accordée aux usagers en 2013.

1.2.9. La mutualisation des services, source d'optimisation et de rationalisation de la gestion

Afin de gagner en efficience et donc en niveau de performance globale, il conviendrait d'engager une mutualisation des services supports coexistant actuellement encore entre les communes membres et l'intercommunalité.

La constitution, déjà envisagée avec la ville de Toulon, de services communs en matière d'informatique, et à terme de gestion de la paye, va dans ce sens. Une démarche de même nature pourrait être engagée dans les domaines de la gestion des ressources humaines (au-delà de la fonction paye) et de la commande publique, où des économies d'échelle pourraient naître d'un effort de rationalisation et de mutualisation des achats notamment pour l'acquisition des moyens de transports.

De même, en matière d'assainissement, alors que, dès son premier rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'assainissement des eaux usées, la communauté d'agglomération légitimait le choix de cette compétence facultative par la volonté « notamment d'optimiser la gestion des réseaux de collecte et le traitement des effluents en mettant en synergie les moyens techniques et humains », il conviendrait d'achever la politique de mutualisation ainsi définie.

En revanche la mise en place de conventions de mise à disposition de services municipaux notamment pour l'entretien de la voirie communautaire, ne constitue pas une vraie mutualisation.

1.2.10. Conclusion sur la situation financière

La communauté d'agglomération de TPM jouit d'une santé financière satisfaisante, mais nécessitant, faute de marges de manœuvre suffisantes en recettes, la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses (tant en fonctionnement qu'en investissement) entamé en fin de période afin de dégager des marges de manœuvre pour investir dans les transports, tout en pratiquant une politique de recours modéré aux emprunts.

En effet, compte tenu du risque réel d'atonie de ses recettes, TPM ne semble pas en mesure de générer, dans la durée, beaucoup d'autofinancement. La majeure partie de ses dépenses d'investissement est désormais financée par l'emprunt, phénomène conjoncturellement aggravé par la restriction des subventions nationales et locales.

Recommandation n° 2 : Poursuivre la maîtrise des dépenses de fonctionnement en développant la mutualisation des services supports coexistant encore entre l'intercommunalité et ses communes membres.

La communauté d'agglomération a indiqué en réponse qu'elle souscrivait à cette recommandation de bon sens, et que l'élaboration du schéma de mutualisation des services prévu pour juin 2015, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, serait l'occasion de fixer un cadre à de nouvelles mutualisations avec des objectifs d'économies qui en découlent.

2. LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS DE VOYAGEURS

Les observations retracées dans le présent chapitre sont issues d'investigations réalisées dans le cadre d'une enquête nationale interjuridictions ayant pour thème « les transports publics urbains de voyageurs » (TUV). Elles se déclinent selon trois axes principaux : le périmètre et le plan de déplacements urbains (PDU), la gestion et le financement, la qualité de l'offre de service proposée.

Depuis 2002, TPM a consacré un budget de 500 M€ dont 210 M€ d'investissement au développement de son système de transports.

La communauté d'agglomération dispose d'un réseau de transports présentant les caractéristiques suivantes :

- 29 millions de voyageurs transportés en 2012 (+ 60 % de croissance en 10 ans) ;
- 285 bus ;
- 63 lignes terrestres ;
- 1^{er} réseau de bateau-bus de France transportant 2,8 millions de passagers par an (21 bateaux au total dont 10 navettes maritimes) ;
- Un service de transport de qualité pour les personnes à mobilité réduite.

La chambre relève par ailleurs que la mise en service récente du second tunnel autoroutier traversant Toulon devrait réduire l'engorgement de la circulation automobile en centre-ville et sur les principaux axes d'accès.

Malgré ses atouts, notamment son volet maritime et la volonté de développer les modes alternatifs à la voiture sur l'ensemble de l'agglomération, ce réseau, tant qu'il ne dispose pas d'un transport en commun en site propre (TCSP), est cependant sous-dimensionné, pour une agglomération de 430 000 habitants.

2.1. Axe 1 : Périmètre et PDU

2.1.1. L'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU)

Depuis janvier 2002, l'AOTU est TPM.

L'article 74 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a prévu que l'arrêté de création de la communauté d'agglomération valait établissement du périmètre de transport urbain (PTU). Depuis l'intervention des dispositions de l'article 7 alinéa 98 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 cet article est abrogé. L'article L. 1231-4 du code des transports dispose dorénavant que « le périmètre des transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser le transport public de personnes.../... ». La compétence « organisation des transports urbains » étant inscrite au titre des compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération (alinéa 2 de l'article L. 5216-5 du CGCT), le périmètre des transports urbains doit bien recouvrir la totalité du périmètre de la communauté d'agglomération, soit celui des douze communes membres.

Le plan de déplacement urbain (PDU) actuellement en vigueur pour la période 2005-2015 sera revu en 2014 (pour la période 2015-2025) pour tenir compte de l'intégration de la commune de La Crau et de la nécessité de faire une nouvelle déclaration puis une enquête d'utilité publique pour acter l'évolution des choix politiques initialement en faveur du tramway, désormais au bénéfice du bus à haut niveau de service (BHNS).

2.1.2. Le plan de déplacement urbain 2005-2015

Le SCOT Provence Méditerranée, approuvé par l'organe délibérant du syndicat mixte éponyme le 16 octobre 2009, est opposable au PDU. Il s'adresse aux 39 communes composant l'aire urbaine toulonnaise qui réunit une population de près de 570 000 habitants sur un territoire de 120 000 hectares, bordé par 340 kms de côtes. Le rapport de présentation rappelle dans son chapitre 3, intitulé « le mode de développement basé sur l'automobile : un facteur aggravant la crise », que l'offre de transports collectifs est insuffisante et non compétitive face à l'automobile sur les grandes liaisons.

Le réseau de transports collectifs de l'aire toulonnaise ne présente pas un niveau de service à la hauteur des besoins en déplacements faute :

- d'avoir suivi l'évolution de l'urbanisation (les nouveaux espaces attractifs ne sont pas ou mal desservis) ;
- de proposer des lignes expresses assurant des liaisons rapides, fréquentes et fiables vers les principaux pôles attractifs (utilisation des autoroutes) ;
- de s'être adapté à l'évolution des modes de vie en termes d'horaires et d'organisation des dessertes (l'offre au-delà de 20 heures est quasi inexistante).

Enfin, le SCOT a décrit l'usage des transports collectifs comme souvent complexe du fait que trois réseaux de transports publics desservent l'aire toulonnaise : le réseau Mistral, le réseau VARLIB du département du Var et le réseau SNCF/TER.

En réponse, la collectivité a insisté sur la complémentarité des systèmes de transports et s'est engagée dans une politique de simplification et d'optimisation des trois réseaux de transports publics.

Afin d'améliorer les correspondances fer/bus, TPM travaille en partenariat avec le conseil régional sur plusieurs dossiers :

- la création de pôles d'échanges multimodaux dont quatre sont déjà réalisés, Ollioules, La Seyne, La Garde, Toulon, et trois sont prévus (La Pauline, La Crau, Hyères) ;
- la participation aux projets d'infrastructure ferroviaire qui permettront d'améliorer le service (lignes nouvelles, amélioration de la voie La Pauline/Hyères, études relatives au « RER toulonnais ») ;
- la mise en œuvre d'une tarification multi modale avec le TER depuis 2012²¹ permettant de voyager avec le même titre de transport sur le réseau Mistral et sur le TER régional ;
- le système d'information multimodal PACA qui devrait être mis en service en septembre 2014 (en lien avec la nouvelle centrale régionale de mobilité pacamobilité.fr).

Par ailleurs, pour améliorer les correspondances entre bus et autocars, la communauté travaille aussi avec le conseil général du Var sous trois angles :

- réalisation de pôles d'échanges multimodaux (en liaison avec le conseil régional) et de parcs relais (Portes d'Ollioules et de Toulon, La Chaberte) ;
- participation aux projets d'infrastructure routière et développement de pôles de correspondance (gare routière, université, etc.) ;
- réflexion pour une tarification combinée avec le réseau départemental pour le pendulaire et le scolaire à partir du 1^{er} septembre 2014.

²¹ Voir notamment la délibération CA TPM n°11/11/199 du 17/11/2011 relative à la mise en œuvre par convention (entre le conseil régional, la SNCF, la RMTT et TPM) d'une tarification combinée entre le réseau TER et le réseau de transport de la communauté d'agglomération TPM.

La communauté d'agglomération manifeste également la volonté de favoriser le développement de la centrale de mobilité régionale afin de bénéficier d'un accès unique à la chaîne des déplacements, dans un périmètre proche de celui du SCOT et en cohérence avec l'aire urbaine à desservir. Ce projet techniquement complexe nécessite que chaque AOT puisse réaliser le billet de l'autre, tout en respectant des règles de sécurité informatique exigeantes (chiffrement par clés codées). TPM s'inscrit dans la démarche préconisée par la conférence régionale des AOT qui incite toutes les AOTU²², AOTNU, la région au titre du TER et la SNCF, à avoir des systèmes de billetterie/monétique compatibles entre eux et procéder périodiquement aux compensations financières en « back-office » résultant des usages constatés sur chaque réseau.

Enfin, TPM a mis en place un système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs qui permet aux usagers du réseau Mistral, où qu'ils soient, de savoir quelle est l'offre du réseau la plus adaptée à leur déplacement en temps réel grâce à l'information papier ou numérique aux points d'arrêts et/ou à son téléphone portable.

Cependant des insuffisances persistent dans la desserte de certaines liaisons, notamment en direction de l'aéroport faute de troisième voie SNCF et compte tenu de l'importance des populations à desservir en particulier l'été.

TPM a, par ailleurs, quasiment achevé le programme d'expropriation pour le TCSP (une trentaine resteront à réaliser fin 2013, pour environ 2 M€, sur environ 500 expropriations nécessaires).

La deuxième composante du SCOT, le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), prévoit de conforter l'accessibilité de l'aire toulonnaise par :

- la création d'un réseau de transports collectifs métropolitains articulé avec les territoires voisins ;
- l'accroissement du positionnement métropolitain de l'aire toulonnaise en profitant du projet de ligne nouvelle Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- l'amélioration de la desserte de l'aéroport en transports collectifs pour soutenir son développement.

Le PADD constitue également un élément de la réflexion sur la desserte des espaces d'activités économiques et des espaces touristiques, le développement d'une politique de stationnement incitative en faveur des transports collectifs, le nécessaire achèvement du réseau autoroutier et l'amélioration du réseau routier local ainsi que la réduction et une meilleure organisation des flux de transports de marchandises.

Il entend favoriser les modes « doux » (vélo et marche à pieds) pour les déplacements quotidiens et touristiques.

Ces différents objectifs et projets sont également déclinés puis détaillés dans le troisième et dernier document constituant le SCOT, le document d'orientations générales notamment son chapitre 4 « promouvoir une offre de transports collectifs performante ».

²² Plusieurs autorités organisatrices exercent une compétence en matière de transport public sur le territoire varois. Outre le département du Var (AOTNU : Autorité organisatrice nationale de transport urbain) et la Région Paca, il existe 5 AOTU actuellement dans le Var, TPM étant la plus importante.

Le PDU de TPM qui couvrait la période 2000-2010 a été actualisé en 2005 pour tenir compte de l'élargissement du périmètre des transports publics urbains du syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération toulonnaise (SITCAT) limité à huit communes.

Approuvé par le conseil communautaire le 4 juillet 2006, il a fait l'objet d'une proposition d'avis de l'Etat en date du 24 novembre 2005 estimant le « projet satisfaisant en l'état mais devant faire l'objet des préconisations citées dans une révision attendue pour 2010, à l'horizon de réalisation des équipements structurants de l'agglomération ». L'estimation financière qui en était faite en juin 2005 portait sur un montant de plus de 1 113 M€, dont 644 M€ pour TPM et les communes membres de la communauté d'agglomération soit 58 %. L'enquête publique soulignait la qualité globale du PDU et la pertinence de ses choix tout en relevant, en raison notamment du caractère très sensible de certains projets (dont celui du positionnement de la future gare TGV), la « timidité d'un plan perdant ainsi son rôle d'aiguillon » et qui « aurait dû être plus volontariste car la recherche d'un trop grand consensus lui fait courir le risque d'être un recueil de bonnes intentions²³ ». La commission d'enquête a cependant rendu, le 12 mai 2006, un avis favorable.

A l'origine, le PDU envisageait de mailler le réseau de transports collectifs autour du tramway. Après avoir opté à l'origine pour un tramway et reprenant en cela une politique déjà initiée au niveau du SITCAT, la communauté d'agglomération a finalement fait le choix en 2006 d'équiper son futur TCSP avec un Bus à Haut Niveau de Service (BHNS)²⁴.

Jugée moins onéreuse que la construction du tramway, cette solution technique est présentée comme offrant plus de souplesse et de latitude car, en l'absence de rails, elle est susceptible d'évoluer plus facilement, au gré des besoins de la population ainsi que de l'urbanisation du territoire.

Des recours²⁵ ont été introduits contre cette décision, notamment en ce qui concerne l'utilisation des conclusions de l'enquête publique propre au tramway.

Le suivi du PDU à mi-parcours (2010) n'a pas été réalisé. Cette évaluation aurait pu contribuer à faciliter l'élaboration du prochain PDU (2015-2025). En revanche, la mise en place du compte déplacements²⁶ a été effectuée.

²³ Paragraphe 1.2-2 page 3 des conclusions de la commission d'enquête du 12 mai 2006.

²⁴ Un Bus à Haut Niveau de Service est un mode de transports par bus urbains, qui se réalise totalement ou partiellement en site propre, et qui assure des conditions de service de haut niveau grâce à une meilleure régularité et amplitude horaire, des fréquences rapides, un cadencement garanti, des stations espacées de façon plus régulière, en utilisant une voie réservée aux transports en commun qui bénéficie de la priorité aux carrefours.

²⁵ Voir les trois jugements du TA de Toulon en date du 9 novembre 2012.

²⁶ Toute autorité compétente pour l'organisation des transports publics dans un périmètre de transports urbains, inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, ou recoupant celle-ci, a l'obligation de réaliser un compte déplacements (loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, article 113). Ce document a pour objet de recenser et analyser les flux financiers relatifs aux transports de voyageurs à l'échelle d'une agglomération et de son aire urbaine. Il s'agit d'identifier les acteurs qui concourent au financement des déplacements (ménages, entreprises, collectivités...), les montants en jeu et leur répartition par mode de transport (véhicules particuliers, transports collectifs...).

Si le périmètre de transports urbains (PTU) correspond bien à celui de l'AOTU, il se situe au sein d'une unité urbaine²⁷ qui compte 26 communes, d'un SCOT qui en couvre 32, d'une aire urbaine²⁸ de 39 communes et d'une zone d'emplois²⁹ de 42 communes. Le PDU ambitionnait de « se mettre au service du SCOT » puis d'« élargir l'observatoire des déplacements et l'ouvrir aux autres AOT et communautés voisines au sein d'une coopération intercommunautaire à l'échelle de l'aire métropolitaine »³⁰. Si cette ambition demeure, elle n'a pas fait l'objet, à ce jour, de travaux particuliers au niveau de l'AOTU. Cela étant, il convient de rappeler que l'analyse faite dans le cadre du diagnostic du SCOT, concernait tous les acteurs des transports collectifs au sein de ce périmètre du SCOT Méditerranée (le département du Var pour les transports non urbains, quatre intercommunalités (dont TPM) pour les transports urbains, la région Paca pour les transports par TER). Par ailleurs, le SCOT n'a pas pu prendre en compte l'évolution du réseau toulonnais compte tenu de sa période d'élaboration.

Il conviendrait de profiter de l'élaboration du nouveau PDU pour la période 2015-2025 pour obtenir une meilleure cohérence entre l'aire urbaine métropolitaine, seul espace réellement pertinent en matière de transports urbains, et le périmètre du PDU de l'agglomération TPM. Le dossier de voirie d'agglomération (DVA)³¹ a été établi sur la base de l'aire urbaine.

TPM estime positive la dynamique générale de métropolisation et considère, en raison de la qualité de la coordination existant avec les principaux acteurs de la politique des transports, qu'il n'est pas utile d'aller vers une nouvelle concentration du nombre des AOT sur l'aire urbaine toulonnaise. L'objectif serait en revanche de poursuivre la recherche d'une meilleure cohérence des actions et responsabilités à cet échelon en prenant en compte les problématiques de transports des communes avoisinantes (en particulier à l'Ouest vers Marseille jusqu'à St-Cyr/Mer et au Nord-Est de Toulon, jusqu'à Brignoles).

2.2. Axe 2 : Gestion et financement

2.2.1. Le budget annexe des transports

Le budget annexe des transports représente environ 21 % des dépenses de l'établissement public (329,7 M€) avec plus de 85,7 M€ de dépenses dont plus de 57,4 M€ en exploitation et près de 28,3 M€, en investissement.

²⁷ Selon l'INSEE, « La notion d'**unité urbaine** repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une **commune** ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte **au moins 2 000 habitants** ».

²⁸ Selon l'INSEE, « Une **aire urbaine** ou « grande aire urbaine » est un ensemble de **communes**, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un **pôle urbain (unité urbaine)** de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou **unités urbaines (couronne périurbaine)** dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ».

²⁹ Selon l'INSEE, « Une **zone d'emploi** est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des **actifs** résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

³⁰ (cf. §3, page 133 du PDU)

³¹ Le DVA est une démarche de l'Etat qui vise à définir à long terme (20-25 ans) ce que seront les grandes voiries nouvelles et comment seront aménagées les routes nationales existantes. L'objectif est d'assurer dans de bonnes conditions de sécurité et de fluidité l'écoulement du trafic de transit et la desserte de l'agglomération. Engagée sur les agglomérations de plus de vingt mille habitants, la démarche nécessite une réflexion sur le développement démographique et économique du territoire, mais aussi sur l'ensemble des réseaux de transports avec lesquels l'aménagement de la voirie doit s'articuler (Source de la définition Ministère de l'Équipement / DGUHC / IUH, mars 2004).

Le volume financier de la délégation de service public représente environ 65 % du montant du budget d'exploitation. Son évolution influe sur la participation financière du budget principal, qui constitue désormais la seule recette d'équilibre du budget annexe, puisque le taux du versement transport est actuellement proche de son maximum.

2.2.1.1. L'évolution globalement positive de l'autofinancement

De 2008 à 2012, l'évolution de la capacité nette d'autofinancement a progressé par pallier. Elle a pratiquement doublé en 2009, passant de 5,9 M€ à 9,2 M€ grâce une régularisation de TVA obtenue auprès du délégataire pour 4,3 M€, puis en 2012, passant de 7,5 M€ à 14,6 M€ grâce, à parts égales, au versement transport et à la subvention du budget principal. Entre ces deux années, le niveau de la CAF nette a régressé sous la pression de la participation reversée au délégataire, qui a augmenté en moyenne de 9 % par an.

Les prévisions budgétaires de l'année 2013 conservent ce profil avec une CAF nette en recul de 2,9 M€ par rapport à 2012.

Evolution des composantes de l'autofinancement disponible 2008-2012 et prévisionnel 2013 (en milliers €)

	2008	2009	2010	2011	2012	BP 2013	Evol. Moy. 2008-2012	Var. (en %) 2011 / 2010	Var. (en %) 2012 / 2011
Produits des services et du domaine	1 586	947	95	229		0	- 100,00 %	141,88 %	-100,00 %
Produits issus de la fiscalité & Subventions d'exploitation	49 618	52 604	55 228	58 360	66 715	70 215	7,68 %	5,67 %	14,32 %
Dt versement transports	41 104	43 477	45 357	46 407	51 226	48 694	5,66 %	2,31 %	10,38 %
Dt subventions Etat, Région, Département	4 004	4 617	5 224	4 308	3 490	4 520	- 3,38 %	-17,54 %	-18,99 %
Dt subvention CA TPM	4 511	4 511	4 646	7 645	12 000	17 000	27,71 %	64,55 %	56,96 %
Autres recettes	911	1 067	1 316	2 146	2 199	1 128	24,64 %	63,09 %	2,47 %
Produits de gestion	52 115	54 619	56 638	60 735	68 914	71 343	7,23 %	7,23 %	13,47 %
Charges de personnel	2 002	2 280	2 148	2 150	2 160	2 170	1,92 %	0,08 %	0,49 %
Charges à caractère général	9 184	6 934	2 068	1 825	1 894	2 003	-32,61 %	-11,73 %	3,80 %
Autres charges	32 972	39 233	42 777	47 683	48 658	55 025	10,22 %	11,47 %	2,04 %
Dt dépenses DSP	32 645	36 616	40 713	46 201	46 268	51 010	9,11 %	13,48 %	0,15 %
Charges de gestion	44 159	48 447	46 993	51 658	52 713	59 198	4,53 %	9,93 %	2,04 %
Excédent brut de fonctionnement	7 957	6 172	9 645	9 077	16 202	12 145	19,46 %	-5,89 %	78,50 %
Transferts de charges	430	1 856	1 629	1 143	2 051	3 615	47,82 %	-29,86 %	79,49 %
Produits financiers	340			0			-100,00 %		-100,00 %
Charges financières		0				15	-100,00 %		-100,00 %
Intérêts des emprunts	2 029	1 909	1 611	1 701	2 426	3 169	4,57 %	5,58 %	42,67 %
Produits exceptionnels	106	4 386	99	3 666	3 415	2 995	138,36 %	3591,27 %	-6,83 %
Charges exceptionnelles	344	680	665	1 052	504	280	10,06 %	58,25 %	-52,08 %
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	4 481	4 738	7 881	12 281	13 424	15 290	31,56 %	55,84 %	9,30 %
Reprises sur Amortissements et Provisions				193			-100,00 %		-100,00 %
Résultat de fonctionnement	1 979	5 087	1 217	-955	5 314	0	28,02 %	-178,48 %	-656,16 %
Capacité d'autofinancement brute	6 459	9 826	9 098	8 194	15 789	14 540	25,04 %	-9,94 %	92,70 %
Amort. du capital de la dette	561	592	699	686	1 185	2 840	20,58 %	-1,93 %	72,85 %
Capacité d'autofinancement disponible	5 899	9 234	8 399	7 508	14 603	11 700	25,44 %	-10,61 %	94,51 %

2.2.1.1. Evolution des produits et charges de gestion

Les produits de gestion ont augmenté en moyenne annuelle de 7 % sur la période. Leurs deux principales composantes sont le versement transport et les subventions, les recettes provenant des usagers étant directement encaissées par le délégataire, la RMTT.

Le versement transport constitue la principale ressource du budget annexe des transports mais son poids parmi les produits de gestion a décliné à partir de 2011. Avant cette date, le versement transport en représentait environ 80 %, alors qu'au titre des données prévisionnelles du budget primitif 2013, la part afférente n'est plus que de 68 %.

Alors que cette ressource ne représente en moyenne nationale qu'environ 50 % des produits de gestion des AOT (hors île de France), le versement transport représente environ les deux tiers des recettes d'exploitation (hors recettes exceptionnelles) de TPM.

A l'inverse, la part des subventions d'exploitation progresse, pour l'essentiel, du fait du triplement de la subvention issue du budget principal qui est passée de 4,5 M€ en 2008 à 17 M€ en 2013, tandis que celles des autres partenaires financiers (Etat, région, département) n'ont été majorées que de 0,5 M€.

Structure des produits de gestion (en %)

	2008	2009	2010	2011	2012	BP 2013
Versement transports	79 %	80 %	80 %	76 %	74 %	68 %
Subventions Etat, Région, Département	7 %	8 %	9 %	7 %	5 %	6 %
Subvention CA TPM	10 %	9 %	8 %	13 %	17 %	24 %
Autres produits de gestion	5 %	4 %	2 %	4 %	3 %	2 %
Produits de gestion	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Les charges de gestion ont progressé globalement en moyenne de 4,5 % par an en raison notamment de l'augmentation de la participation versée au délégataire, qui a augmenté en moyenne de 9 % par an. Les autres composantes telles les charges à caractère général et les charges de personnel ont été, sur la période examinée, maîtrisées.

Enfin, l'annuité du budget transports a progressé, en 2012, tout en restant supportable.

2.2.1.2. Les dépenses d'investissement et leur financement

De 2008 à 2012, la communauté d'agglomération a investi 157 M€ au titre de son programme d'équipement du budget transports. L'effort d'investissement s'est sensiblement accru en 2011 et 2012.

Ces équipements ont bénéficié de subventions pour 6 % et ont été autofinancés à raison de 47 % laissant apparaître un besoin de financement de 78 M€. Ce besoin de financement a été partiellement comblé par un recours à l'emprunt pour 30 M€. Toutefois, ces appels de fonds ont été limités grâce à un prélèvement sur le fonds de roulement pour un montant voisin de 48 M€.

Analyse du financement des équipements de 2008 à 2012 (en k€)

	2008	2009	2010	2011	2012	Total	%
Dépenses équipement et travaux en régie	20 507	21 420	24 995	49 327	40 894	157 143	95
Immobilisations financières	25	9	0	0	0	34	0
Autres dépenses	525	1 934	1 629	1 143	2 141	7 372	5
Dépenses d'investissement	21 057	23 363	26 624	50 469	43 035	164 549	100
Capacité d'autofinancement disponible	5 899	9 234	8 399	7 508	14 603	45 643	28
Subvention CA TPM	4 000	4 000	4 000	0	0	12 000	7
Produits des cessions	79	74	96	708	194	1 151	1
Autres recettes non affectées	1 660	4 165	1 925	4 847	5 799	18 397	11
Financement propre de la collectivité	11 637	17 473	14 420	13 063	20 597	77 191	47
Subventions	3 084	1 021	3 717	300	1 219	9 341	6
Emprunts	3	6	5	3	30 000	30 018	18
Financement extérieur de la collectivité	3 087	1 028	3 722	303	31 219	39 359	24
Variation du fonds de roulement	- 6 333	- 4 862	- 8 482	- 37 103	8 781	- 47 999	- 29

Par ailleurs et même si aucun emprunt nouveau n'a été contracté en 2013, le choix final du mode de transport TCSP va nécessiter de financer un programme d'investissement se chiffrant entre 150 M€ et 210 M€ soit, en moyenne, à environ 25 M€ d'ici 2020 en prenant une hypothèse de dépenses médiane à 180 M€, sachant qu'un montant d'investissement de 25 M€ devrait être réalisé en 2014.

2.2.2. Evolution des différentes sources de financement

2.2.2.1. Le versement transport : principale ressource de financement

Le versement transport (VT) est un impôt prélevé sur les entreprises de plus de 9 salariés se situant à l'intérieur du PTU. Il représentait en moyenne, au 31 décembre 2008, selon le CERTU³², près de 45 % des ressources disponibles des AOTU pour financer les transports publics urbains de voyageurs de province.

Le taux du versement transport est fixé ou modifié par délibération dans la limite de 1 % des salaires pour les communes ou structures intercommunales de plus de 100 000 habitants. Ce plafond, peut être porté à 1,75 % si la commune ou l'établissement public a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif et obtenu une subvention de l'État pour l'investissement correspondant.

La mise en service d'un TCSP permet de porter le taux du VT à 1,80 % pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes ou les syndicats mixtes (article L. 2333-67 du CGCT). Il est à cet égard possible pour l'AOTU de fixer par anticipation le VT à son taux maximal afin d'anticiper sur le développement futur d'un système de transports en site propre (TCSP) et la construction des infrastructures afférentes. En outre l'article L. 2333-68 du CGCT permet d'affecter le produit de cette taxe à la promotion de l'intermodalité des transports en commun et en vélo.

Le versement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et des autres services de transports publics lesquels, sans être effectués entièrement à l'intérieur du périmètre des transports urbains, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation des transports urbains (article L. 2333-68 du CGCT).

³² Source : Panorama des transports collectifs urbains dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants. Situation 2008 et évolutions- Hors Ile de France. Certu-Novembre 2010.

Le taux du VT est fixé à 1,75 % depuis 2002 pour les huit communes déjà membres du SITCAT. TPM a, depuis cette date, fait progressivement monter ce taux en tant qu'autorité organisatrice de transports collectifs en site propre (AOTSCP) pour les communes successivement intégrées à son périmètre afin de l'harmoniser (délibérations n° 2/06/19/76 du 1^{er} juillet 2002 et n° 9/07/24/129 du 4 juillet 2009).

Toutefois, TPM n'a pas fait le choix de faire évoluer ce taux jusqu'à la limite théorique autorisée de 2 % (soit 1,80 % (1,75 + 0,05 % au titre de la majoration facultative réservée aux communautés d'agglomération en application de l'art. L. 2333-67 du CGCT), + 0,2 % en tant que commune touristique), alors que cette possibilité lui était offerte en tant que communauté comportant des communes touristiques³³.

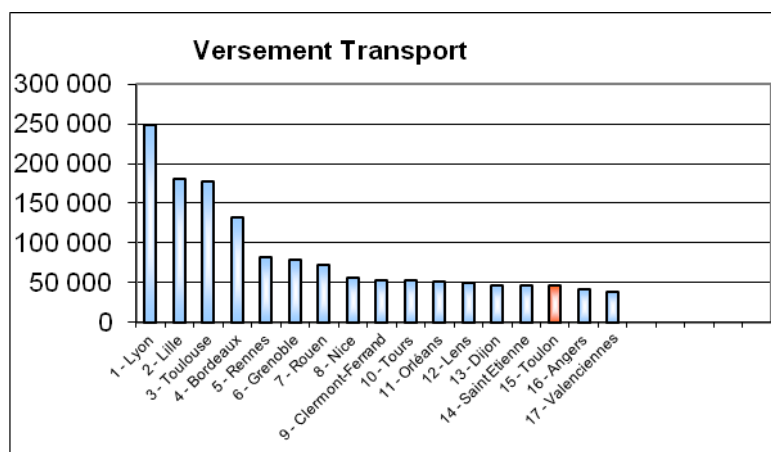
Conserver ce taux à ce niveau permet à la communauté d'agglomération d'anticiper sur le coût prévisionnel des investissements à réaliser, qui concernent en premier lieu des dépenses relatives aux études et aux acquisitions foncières, ainsi qu'à l'aménagement progressif de la voirie.

Affecté intégralement au financement du réseau de transport urbain, le produit du versement transport (VT) a représenté pour TPM des ressources d'un montant global d'environ 277 M€ de 2008 à 2013.

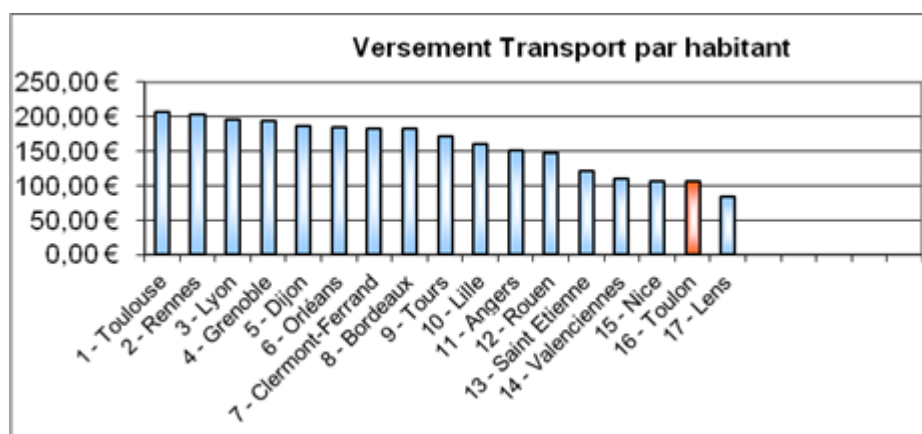
Selon le budget primitif, son montant prévisionnel pour 2013 était de 49 M€ (soit environ 113 €/hab.), ce qui en fait l'un des plus faibles VT par habitant de France par rapport à des agglomérations de taille équivalente. Selon les données du GART, il était inférieur, en 2010, de plus du tiers à celui de collectivités comme Bordeaux, Rennes ou Grenoble (voir tableau ci-après).

Le poids prépondérant des administrations publiques (dont la sphère Défense nationale) au regard du tissu économique local, explique la proportion importante de ressources payée par les administrations. Ces dernières participent en moyenne à 55 % du montant global du VT, ce qui permet d'assurer une certaine stabilité du financement.

³³ Dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes touristiques au sens de l'article L.133-11 du code du tourisme, le taux applicable peut être majoré de 0,2% (cf. art.L.2333-67 du CGCT).



Source : GART 2010



Source : GART 2010

Dans le cadre de la délégation de service public conclu pour la période 2004-2013, la collectivité a effectué un effort de renouvellement³⁴ et d'extension du parc et des matériels de transports urbains. Après une DUP obtenue en 2000 et modifiée en 2005, TPM est en train de réaliser le premier tronçon de TCSP de 18 kms entre les gares des communes de La Seyne-sur-Mer et La Garde. Pour pouvoir réaliser ce TCSP, les programmes suivants ont été mis en œuvre.

³⁴ Se traduisant par exemple en 2008 par l'acquisition de 29 bus standards (sur un total de 138, soit 21 % de ce parc).

Récapitulatif des dépenses d'investissement dont celles affectées au TCSP de 2002-2012 (en milliers €)

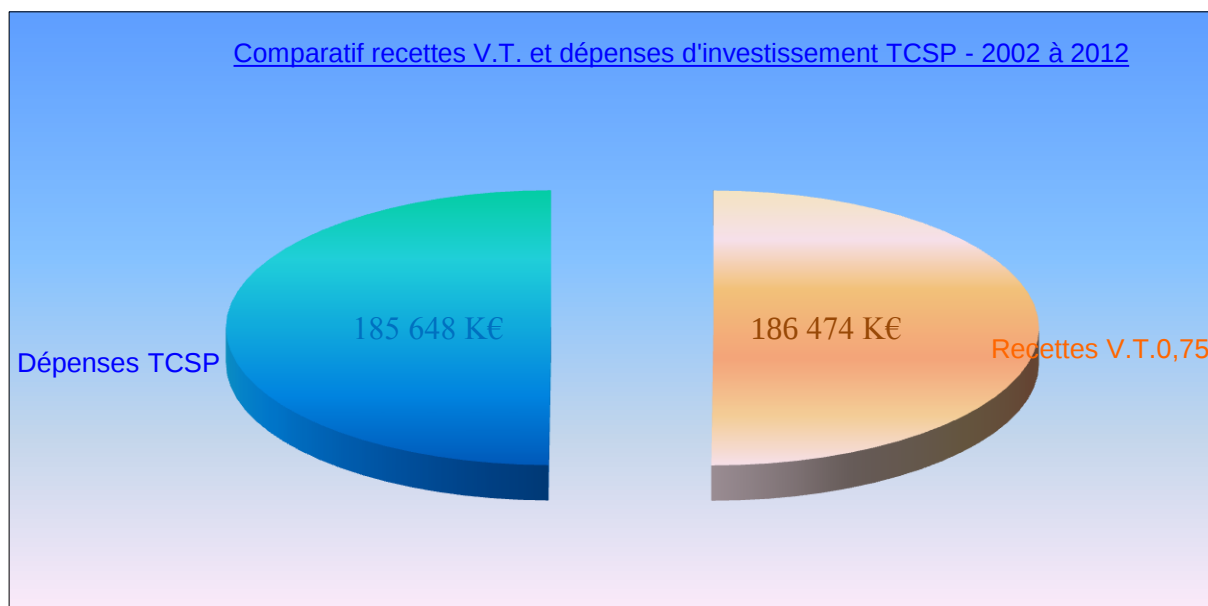
(Source : Comptes Administratifs)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAUX
AUTOBUS	219	8858	10 383	10 157	80	198	8 175	7 648	2 489	12 399	234	60 841
VEHICULES DE SERVICE	29	44	9	12	311	0	0	0	0	0	0	406
MOBILIER URBAIN	11	142	22	304	73	238	166	153	246	112	439	1 905
autres 21					222	591	497	794	809	769		3 681
autres études					741	499	564	120	357	176	596	3 052
autres travaux					1 162	700	233	124		5	456	2 680
PARC RELAIS												0
MISE EN ACCESSIBILITE ARRETS BUS				277	530	970	454	987	1 202	1 882	474	6 777
AMENAGEMENT WC RMTT								46	66	10	80	203
AMENAGEMENT COULOIRS BUS	80			717								797
<u>TCSP terrestre et maritime :</u>												
ACQUISITIONS FONCIERES	991	4 248	2 595	4 752	3 849	7 042	3 579	2 021	4 537	7 646	4 248	45 509
TCSP : ETUDES	668	3 823	4 319	4 786	3 263	1 620	2 807	1 591	1 824	2 118	2 217	29 035
TCSP : TRAVAUX	655	940	214	4 920	1 256	1 183	166	0	3	611	23	9 971
ATELIER DEPOT DE BREGAILLON						275	1 066	198	2 794	7 481	8 313	20 127
ATELIER DEPOT DE SAINTE MUSSE								0	1 009	2 107	2 877	5 993
PONT SAINT JEAN				1 305	353	170						1 828
PONT SOUS A57					2 757	1 093		15	61		22	3 948
PLACE SAINT JEAN DU VAR									1 871	14		1 884
RUE BERTHIER				549	429	178	1 477	1 955	991	384	22	5 985
BOULEVARD MORAZZANI						1 674	145			6	40	1 866
BOULEVARD CLEMENCEAU								2	5	864	353	1 223
CARREFOUR VILLEVIEILLE								10	396	5 061	577	6 044
DEVIATION DES RESEAUX					1 690		400	2 676	1 793	1 898		8 456
CHAUSSÉES TCSP											4 924	4 924
PE LA SEYNE									724	384	106	1 213
PE LA GARDE									1	141	1 749	1 891
PARC RELAIS LA PANAGIA									1	1 306	4 907	6 214
PARC RELAIS ESCAILLON STS											3	3
BILLETTIQUE				742	1 219	3 493	212	0	0	0	0	5 666
SAE - TETRA						47	523	1 625	343	370	332	3 241
SAEIV-SIV AU SOL									1 775	2 723	1 530	6 028
STATION MARITIME											2 667	2 667
NAVIRES	63	554	1 647	189	0	34	42	1 446	1 697	93	759	6 523
TOTAUX	2 716	18 610	19 189	28 711	17 934	20 004	20 507	21 411	24 995	48 559	37 947	260 582

(*) L'appellation "TCSP de la mer" a été reconnue en 2011 par l'Etat, ce qui permet l'utilisation du V.T. à ce titre.

Dépenses TCSP	2 376	9 566	8 775	17 244	14 815	16 808	10 417	11 539	19 826	33 206	35 669	180 240
Frais de maîtrise d'ouvrage (3%)	71	287	263	517	444	504	313	346	595	996	1 070	5 407
Totaux	2 447	9 853	9 038	17 761	15 260	17 313	10 729	11 885	20 421	34 202	36 739	185 648

Les frais de maîtrise d'ouvrage de 3 % correspondent à l'implication de l'équipe de direction transports pour les travaux réalisés au titre des transports en commun en site propre

Comme l'atteste également le graphique ci-après produit par la collectivité, l'utilisation par la communauté d'agglomération TPM du versement transport est conforme aux textes.



Source TPM

La totalité du montant de la majoration prévue par l'article L. 2333-67 du CGCT, soit 185,6 M€ fin 2012, est affectée à des travaux correspondant au projet du TCSP et réalisés en particulier dans la ville de Toulon.

2.2.2.2. Les contributions publiques

La première en volume est celle de TPM. La collectivité est amenée, en effet, à intégrer chaque année l'engagement des recettes contractualisées avec le délégataire. Cependant, pour tenir compte pendant la durée du contrat de la dérive possible des engagements de recettes pris, une clause de révision était prévue à l'article 18.2.5 de la convention de 2004, permettant une « revoyure » au-delà d'un écart de + ou- 10 % constaté. Cette revoyure a eu lieu dans le cadre de l'avenant 7 pour intégrer des écarts de recettes en grande partie liés à :

- la non augmentation des tarifs depuis 6 ans ;
- l'évolution de l'offre demandée par la collectivité essentiellement après l'intégration de la commune de La Crau en 2009 dans le périmètre du PTU et le désengagement relatif du conseil général qui, par l'affrètement de lignes non urbaines, assumait jusqu'en 2009 des prestations de service quasi urbaines au dehors de l'ancien PTU du SITCAT qui ne comprenait que 8 communes sur les 12 actuelles.

La seule subvention de fonctionnement versée par l'Etat est la dotation globale de décentralisation (DGD), figée depuis 1984, après le transfert de la compétence des transports scolaires aux collectivités AOT. Cette dotation, qui n'a pas fait l'objet de révision après cinq ans comme le prévoyait la loi, a évolué en fonction des recettes de TVA de l'Etat. Compte tenu de la modicité des subventions versées par l'Etat, les effets sur le taux du versement transport peuvent être considérés comme nuls et n'ont entraîné aucune modification à la baisse de son taux fixé à hauteur de 1,75 %.

La collectivité perçoit une subvention du conseil général, dans le cadre du transfert du transport scolaire, au regard des variations du PTU puisque le conseil général perd sa qualité d'AOTNU à chaque extension du PTU de TPM et doit rétrocéder à l'AOTU sa part de DGD. La variation de celle-ci est connue à l'avance et basée sur l'index transports.

2.2.3. La politique tarifaire

2.2.3.1. Stratégie tarifaire

La communauté d'agglomération a choisi de ne pas augmenter les tarifs, y compris en cas d'augmentation de la TVA³⁵. Ainsi, l'augmentation de 7 à 10 % du taux de TVA intervenue le 1^{er} janvier 2014 ne l'a pas conduite à augmenter ces tarifs, ce qui a suscité un coût pour le budget principal qui serait, selon la collectivité, de l'ordre de 500 000 € pour l'année 2014.

La tarification du réseau « Mistral » se situe parmi les moins chères de France³⁶ parmi les métropoles de plus de 400 000 habitants³⁷ :

- 1 € le voyage avec l'achat d'un carnet de 10 tickets ;
- 0,53 € le voyage pour un abonnement de 30 jours ;
- 0,27 € le voyage pour les scolaires avec un abonnement de 12 mois ;
- 0,47 € la journée quel que soit le nombre de voyages pour les moins de 25 ans.

Les prix n'ont pas augmenté depuis 2007 et la gamme tarifaire s'est étoffée par la prise en compte en 2012 des titres multimodaux combinés avec le train (TER), le téléphérique et, en septembre 2014, le réseau interurbain « Var lib » du conseil général. L'utilisation de ces titres reste cependant marginale (< 0,1 %) et ne contribue pas à l'équilibre du service.

Il paraît toutefois difficile d'établir un lien direct entre cette stabilité des prix à un bas niveau et l'augmentation de la clientèle. En effet, l'augmentation de la fréquentation a été absorbée par les moyens déjà mis en place en augmentant le taux de remplissage.

En revanche, cette politique tarifaire n'est pas sans lien avec l'économie contractuelle de la convention de délégation. L'équilibre financier de la convention initiale reposait en effet sur une hypothèse d'augmentation des tarifs dont l'avenant n°6 a permis de limiter l'effet à 1,2 M€ jusqu'au terme de la convention.

2.2.3.2. Structure tarifaire

Une tarification unique est pratiquée sur l'ensemble du périmètre du territoire urbain. Cette tarification est adaptée en fonction du statut du bénéficiaire ou de son âge. Toutefois, la structure tarifaire étudiée n'intègre pas tous les segments. Il n'y a ainsi pas de tarif famille nombreuse.

Cette grille tarifaire comprend notamment :

- Des titres « toutes clientèles » : titres à l'unité vendus à bord des bus et bateaux, le titre 10 voyages tarif Normal, l'abonnement 1 jour, l'abonnement 7 jours, l'abonnement 30 jours et l'abonnement 12 mois ;
- Des titres « commerciaux » préférentiels (jeunes, familles salariés, etc.) pour :
 - les scolaires, apprentis, étudiants, qui bénéficient de 3 tarifs préférentiels : 10 voyages tarif réduit, abonnement 30 jours scolaires et abonnement 12 mois scolaires ;

³⁵ Voir notamment délibération CA TPM n° 12/11/203 du 16 novembre 2012 relative au « choix d'une politique tarifaire en 2013 ».

³⁶ Selon les données fournies par le GART (groupement des autorités responsables de transports).

³⁷ Voir le tableau comparé des tarifs pratiqués par les métropoles de plus de 400 000 habitants (données sources GART/UTP-année 2011).

- les salariés et stagiaires rémunérés qui bénéficient d'un titre 10 voyages salariés au tarif réduit ;
- les jeunes de moins de 26 ans, les seniors de plus de 65 ans, les allocataires du RMA, les anciens combattants et les personnes invalides qui bénéficient du titre 10 voyages tarif réduit (dont le prix de revient par ticket est de 0,69 €).
- Des titres sociaux « gratuits ou à prix réduits » (retraités, enfants, précaires, etc.).
- Des titres intermodaux :
 - Le titre 1 jour Téléphérique permet, un jour donné, l'utilisation du réseau urbain ainsi qu'un aller-retour sur le téléphérique du Faron.
 - Le titre TER+³⁸ (abonnement mensuel ou annuel) permet la libre circulation sur le réseau urbain et sur une liaison TER. En revanche, il n'existe pas d'abonnements en relation avec les parkings relais.

Du fait de la multiplicité des réductions et titres particuliers, la tarification est relativement complexe. TPM s'est efforcée de la clarifier, notamment en développant les formules de tarification fidélisant l'usager, par des tarifs d'abonnement avantageux bénéficiant de surcroît d'évolutions tarifaires plus favorables qu'au détail.

Alors que les abonnements hebdomadaires et mensuels sont en perte de vitesse, les abonnements annuels progressent fortement sur la période 2007 – 2012.

Le réseau « Mistral » utilise les nouveaux outils de paiement et de validation des titres de transport. Il est doté depuis 2007 de la billetterie magnétique et d'une carte sans contact (« carte Mistral »). Toutefois, l'outil actuel ne permet pas le rechargement à distance.

Les titres permettent d'effectuer un trajet sur n'importe quelle ligne du réseau quelle que soit la longueur du trajet. La correspondance est gratuite avec les autobus ou les bateaux dans un délai maximum d'une heure après la première validation.

Selon les données du CERTU (voir panorama 2008 précité-page 47), le réseau de bus de Toulon, comparé à ceux d'Avignon (0,50 €) et Lens (0,34 €), ferait supporter à l'usager une participation relativement élevée de 0,64 €/déplacement (0,71 € à Metz ou 0,76 € à Tours).

Le choix fait d'un faible niveau de tarification suscite cependant un manque à gagner et peut constituer une variable d'ajustement pour le financement des investissements à venir.

2.2.3.3. La gratuité totale : une option non retenue

Pratiquant déjà des tarifs sociaux, TPM n'a pas fait le choix de la gratuité totale des transports urbains sur le réseau Mistral.

Les quelques cas de gratuité existant concernent :

- les enfants de moins de 3 ans,
- les personnes handicapées,
- les personnels communaux de la ville de Toulon,
- les anciens combattants du conflit de 39-45 non imposés sur le revenu,
- les fonctionnaires de certains services de la police nationale (titre « 1 an police »),
- les personnels de TPM,
- les personnels de la RMTT (titres agents et familles), leurs conjoints, leurs enfants et les retraités, en application de la convention collective nationale des transports urbains.

³⁸ Ce titre multimodal est le résultat de la collaboration entre l'AOTU Toulon Provence Méditerranée, la Région PACA, la SNCF et le délégataire. La création de l'abonnement multimodal TER+ a fait l'objet d'une convention quadripartite TPM, Région PACA, SNCF et le délégataire. L'AOTU TPM a pris à sa charge 50 % de la remise commerciale consentie au voyageur lors de l'achat du titre TER, les autres 50% de la remise commerciale étant pris en charge par la Région PACA.

La prise en charge par la ville des cartes nominatives de ses personnes âgées (pour un coût s'élevant, en 2012, à environ 970 000 €, pour un peu plus de 4 200 bénéficiaires), ou les gratuités du personnel municipal de Toulon, ne sont pas incluses dans ces mesures sociales mais facturées séparément à la Ville de Toulon.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, conformément à une recommandation de l'URSAF, la carte de gratuité destinée aux conjoint et enfants d'agents de la RMTT n'est établie que sur demande expresse du personnel, un montant convenu avec l'Urssaf étant porté comme avantage en nature sur le bulletin de salaire du personnel.

2.2.4. La lutte contre la fraude

2.2.4.1. Un taux de contrôle satisfaisant mais des résultats mitigés

Le taux minimum de contrôle par le délégataire (nombre de voyageurs contrôlés/nombre de voyages) a été fixé contractuellement à 3 %.

Le niveau de la fraude est mesuré par deux indicateurs, mesurant la fraude constatée et la fraude mesurée par enquête, établis soit par le biais d'enquêtes spécifiques, soit grâce aux constatations réalisées sur place par les agents chargés du contrôle. Le taux de fraude constatée dépend donc de l'efficacité et de l'ampleur des contrôles effectivement réalisés.

Au niveau du délégataire, le taux de la fraude constatée est calculé en divisant le nombre de procès-verbaux établis par le nombre de voyageurs contrôlés. Grâce à un logiciel spécifique ainsi qu'à partir des procès-verbaux établis, le délégataire dispose des statistiques de fraude par ligne (et donc par commune et par type de bus) ainsi que par type d'infraction.

Parallèlement, le délégataire fait réaliser, par un cabinet externe, des « enquêtes fraude » qui déterminent un taux de fraude « enquête », ou taux de fraude mesuré. Deux enquêtes ont été menées en 2009 et 2011.

Ces contrôles réguliers ne permettent pas de conclure à une concentration de la fraude sur certaines lignes ou certaines zones du réseau. Toutefois, il apparaît que les situations irrégulières sont moins nombreuses à l'intérieur des navettes maritimes (9,7 % en 2011) qu'à l'intérieur des bus articulés 3 portes (18,4 %).

A titre d'exemple, le taux de la fraude constatée a été de 3,8 % en 2012 (24 260 procès-verbaux dressés pour un nombre de voyageurs contrôlés de 636 678). Ce taux se situe à un niveau acceptable comparé au niveau de taux communément admis en ce domaine qui est de l'ordre de 2 à 3 % (la fraude réelle, déduite des enquêtes, est environ quatre fois supérieure). Si l'on applique ce rapport théorique, le niveau de fraude mesuré (taux d'irrégularité et fraude volontaire³⁹) suite à enquête sur le réseau toulonnais a été en 2011 de 15,75 %⁴⁰. Ce taux est supérieur au taux de fraude mesuré à Orléans (9 % en 2011) ou à Bordeaux (11,2 % en 2011). Si la comparaison avec le niveau du taux de fraude mesuré du réseau de bus du réseau de Toulouse Tisséo (soit 3,5 % en 2011) est défavorable au réseau toulonnais, en revanche, elle est très favorable au regard du taux de fraude mesuré, en 2009, par la RTM dans les bus marseillais (33 %). L'enquête de 2011 faisait toutefois apparaître une tendance à l'augmentation du taux de fraude par rapport à 2009.

³⁹ La fraude volontaire correspond aux voyageurs se déplaçant sur le réseau sans titre de transport. Elle a représenté en 2011 sur le réseau Mistral plus d'une irrégularité sur deux (soit 8,9 % du taux d'irrégularité général de 15,75 %).

⁴⁰ Source Enquête fraude –Réseau Mistral, Mars 2011 (rapport délégataire RMTT 2011).

Si les enjeux économiques du phénomène sont bien appréhendés, en revanche, le manque à gagner généré par la fraude en termes de perte, de recettes commerciales n'a pas été estimé par TPM. Il serait utile de le mesurer en liaison avec le délégataire.

2.2.4.2. Moyens mis en œuvre au titre des actions de lutte contre la fraude

Le délégataire a mis en place un service de 37 personnes dédiées au contrôle de la billetterie. Ces personnels sont assermentés pour la verbalisation des infractions à la police des transports et suivent régulièrement des formations, notamment liées à la gestion des conflits.

Compte tenu d'un salaire mensuel moyen (toutes catégories confondues) estimé à 2 677 € en 2011 (selon le rapport du délégataire), il est possible d'évaluer le coût en dépenses de personnel à environ 1,2M €⁴¹. En revanche, l'évaluation financière des moyens matériels (équipements radio, Terminaux de Paiement Electronique, 4 véhicules de 5 places pour permettre le déplacement des équipes sur le terrain essentiellement) n'a pas été réalisée.

Des actions de communication et de surveillance à distance sont également mises en œuvre. A bord des autobus et bateaux, sont affichées les obligations du voyageur en matière de tarification ainsi que les risques encourus en cas de contrôle en situation tarifaire irrégulière. Périodiquement, des messages sont affichés sur les girouettes frontales rappelant au client son obligation de valider son titre, même si ce titre est un abonnement, déjà payé et donnant droit à un nombre illimité de voyages.

Dans la partie arrière des véhicules, une affiche indique aux voyageurs les sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de non-respect du règlement d'exploitation et les condamnations prononcées à ce titre par la juridiction toulonnaise.

Le délégataire a également renouvelé, en partenariat avec des clubs sportifs (HTV et Le Sporting club de Toulon) une action de communication « *je suis sport dans le transport* ».

Tous les bus (à l'exception des minibus) ainsi que les agences commerciales et la gare maritime de Toulon sont suivis par le SAE (Système d'Aide à l'Exploitation) et sont équipés de caméras de vidéosurveillance. Depuis leur PC, les régulateurs peuvent en permanence connaître la position exacte d'un véhicule en exploitation sur le territoire de l'agglomération.

Chaque conducteur dispose, sur son poste de conduite, d'un bouton d'appel d'urgence qui lui permet d'être en contact radio immédiat avec le régulateur et de pouvoir signaler toute anomalie.

2.2.4.3. Adéquation des objectifs et de la stratégie de contrôle

Les plannings de contrôle (lieux, modes de contrôle, composition des équipes, amplitude des services, etc.) tiennent compte des événements en cours.

Ces plannings hebdomadaires sont établis en associant des opérations « coup de poing » organisées avec les forces des polices nationale et municipale. Depuis plusieurs années, les bonnes relations entretenues entre l'AOTU, le délégataire et les autorités policières permettent de programmer deux opérations conjointes par semaine et d'obtenir des interventions rapides en cas de situation de contrôle qui dégénèrent. Ces opérations conjointes, mobilisent entre 2 et 10 policiers et se déroulent soit en point fixe, soit à bord des autobus.

⁴¹ 37 pax * 2 677 € * 12 mois = 1 188 588€ (arrondi à 1,2 M€)

Pour faciliter ces actions, les PC radio des polices nationale et municipale sont dotés de terminaux radio spécifiques reliés avec le PC de régulation du délégataire.

Le taux de verbalisation a augmenté de 25 % entre 2008 et 2012. Cela s'est traduit notamment par une augmentation des recettes en valeur absolue de 46 % (256 000 € HT en 2012 contre 174 000 € HT en 2008) alors même que le taux de recouvrement (taux de recouvrement de recettes et/ou des amendes/nb de PV établis) restait stable sur la période, autour de 32 % (voir tableau ci-après).

Source TPM	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de PV établis	30 596	29 328	28 269	36 097	38 304
Nombre de PV payés	10 036	9 237	9 183	11 114	12 507
Taux de recouvrement	32,8 %	31,5 %	32,4 %	30,8 %	32,7 %
Recettes HT (k€ HT)	174,6	154,5	164,4	210,7	256,6

La communauté d'agglomération devrait prendre les dispositions nécessaires pour améliorer le taux de recouvrement des amendes, dont le tiers seulement a été recouvré depuis 2008.

2.2.5. Le financement des investissements

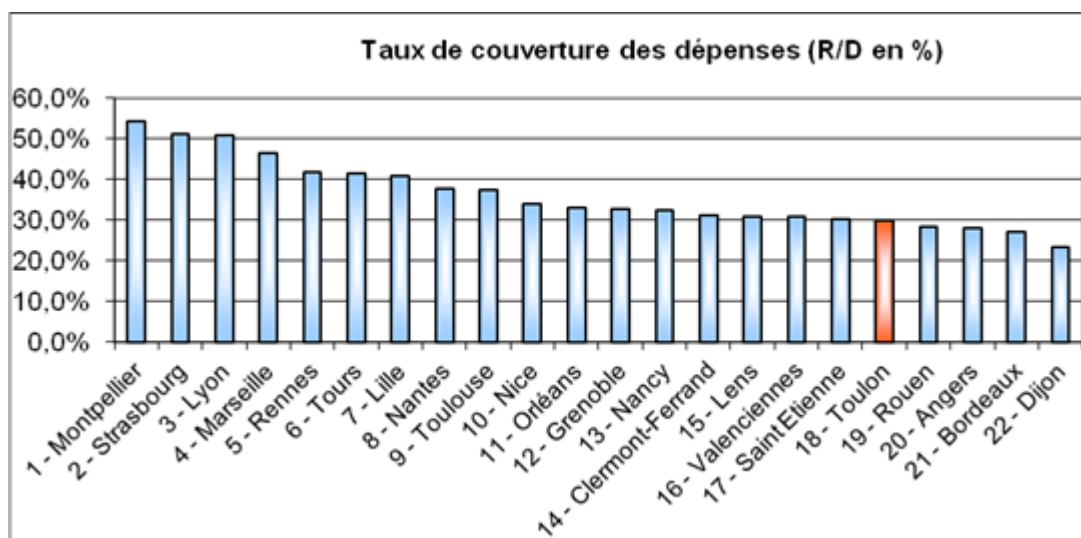
Depuis dix ans, la communauté d'agglomération a consacré un montant de 102 M€ (soit environ 10 M€/an en moyenne) à l'acquisition de moyens de transports routiers.

2.2.5.1. La politique d'emprunt

La dette de TPM ne comporte pas de risque. Elle est composée à 37,55 % d'emprunts à taux fixe sur 40 ans, à 37,88 % de taux indexé sur le LEP sur 15 ans et à 24,57 % de taux indexé sur le livret A sur 40 ans.

Le montant global de la dette imputable à l'activité transport était de 75 M€ fin 2012 soit 18 % du stock de dette communautaire et devait s'établir autour de 72,6 M€ fin 2013, ce qui représente environ 20 % de la dette globale. Les intérêts ont atteint 2,8 M€ et le remboursement du capital 3,2 M€ pour l'exercice 2013.

Pour autant, le ratio recettes sur dépenses (R/D) du petit équilibre (hors investissement) pour l'agglomération toulonnaise est de 30,1 % soit un taux conforme à la moyenne des réseaux français. La charge de l'emprunt n'est donc pas répercutée sur l'usager des transports.



A la question de savoir s'il convenait de financer les investissements par des emprunts dont la durée correspondrait à l'amortissement physique des biens financés, TPM a répondu qu'une telle pratique entraînerait la multiplication par 4 ou 5 du prix moyen du ticket, qui deviendrait socialement prohibitif.

Dans les années 1980, les taux des subventions de l'Etat pour les « TCSP de province » étaient de 50 % du niveau des dépenses et avaient un véritable effet de levier.

Dans les années 1990, le taux des subventions des TCSP a été réduit à 35 % puis à près de 30 % dans les années 2000 sur la base de dépenses éligibles aux subventions qui, en excluant les acquisitions foncières, les études, les libérations d'emprises, les réseaux, le matériel roulant, ne représentaient finalement que 10 % de l'ensemble des dépenses.

La communauté d'agglomération constate la réduction des taux de subventions de l'Etat. Elle souhaiterait pouvoir accéder à des emprunts supérieurs à 40 ou 50 ans à des taux bonifiés et garantis par l'Etat.

Le ratio d'autofinancement est quant à lui satisfaisant au regard de l'ensemble des recettes de fonctionnement. En effet, selon les données du compte administratif 2012, la capacité d'autofinancement nette dégagée est de 14,6 M€ pour 68,9 M€ de produits de gestion, soit un ratio de 21,2 %.

2.2.5.2. La soutenabilité financière

L'examen de la répartition du financement entre l'Etat, les collectivités, les usagers (recettes commerciales) et les employeurs publics et privés de plus de neuf salariés (versement transport) montre que TPM, comparé à la moyenne nationale, bénéficie globalement de ressources plus faibles, notamment en ce qui concerne les dotations et subventions de l'Etat, dont la part s'est établie à 12 % en 2010 contre 35 % en moyenne⁴². En revanche, le produit du VT constitue près des deux tiers de la ressource, contre un peu moins de la moitié en moyenne pour les autres réseaux de transports urbains.

La répartition de la charge entre l'utilisateur et le contribuable est la suivante :

- pour l'utilisateur : 24 % ;
- pour le contribuable : 76 %

Les coûts nets supportés par la collectivité entre 2008 et 2012 sont détaillés dans le tableau suivant :

	2008	2009	2010	2011	2012
Subvention BP sur Fonctionnement	4 511 000 €	4 511 000 €	4 652 000 €	7 653 000 €	12 000 000 €
Subvention BP sur Investissement	4 000 000 €	4 000 000 €	4 000 000 €	0 €	0 €
Subvention BP Totale	8 511 000 €	8 511 000 €	8 652 000 €	7 653 000 €	12 000 000 €

⁴² (Source : Enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM- CERTU-GART-UTP) sur les données 2010).

En termes de dépense par voyage en €, TPM se situait en 2010⁴³ au 19^{ème} rang français (sur 22) avec un coût de 2,26 €/voyage contre une moyenne de 1,67 € par voyage. Les meilleurs résultats se situant autour de 1 €, comme à Nantes, Montpellier ou Lyon (1^{er} avec 0,70 € environ). Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Marseille est 10^{ème} sur 22 (avec 1,50 € environ par voyage) et Nice 17^{ème} (avec presque 2 €).

En revanche, en ce qui concerne le niveau de dépense par kilomètre, TPM est, avec une dépense de 4,86 €/km, au 5^{ème} rang sur 22 (Marseille), Nice étant 17^{ème}, et au-dessus d'une moyenne établie en 2010 à 5,67 €/km.

Ainsi, TPM a un coût au voyageur élevé alors que le coût kilométrique produit par l'exploitant est l'un des moins chers de France.

Le réseau de la communauté d'agglomération bénéficie de recettes commerciales peu importantes avec un montant de 17,3 M€ (16^{ème} rang), contre une moyenne de 40,6 M€. Ces résultats sont voisins de ceux des agglomérations de villes comme Tours (15^{ème}), Saint-Etienne (17^{ème}) et Nancy (14^{ème}), les réseaux marseillais et niçois se classant respectivement second et neuvième sur ce critère.

Malgré le poids d'une tarification sociale très favorable et des prix parmi les moins chers de France, le réseau de la communauté d'agglomération TPM bénéficie de recettes moyennes par voyage plutôt élevées, se situant à 0,68 €/voyage (soit le 7^{ème} rang/22) contre une moyenne de 0,58 € par voyage.

Le critère de la population desservie en milliers d'habitants place TPM au 10^{ème} rang avec 431 000 habitants contre une moyenne nationale de 526 000 habitants.

En raison du contexte économique, de la baisse des dotations et subventions de l'Etat et de l'impossibilité de recourir (aussi aisément qu'avant la réforme de la taxe professionnelle) à une augmentation de la fiscalité, la communauté d'agglomération se trouve confrontée à une évolution risquant d'affecter durablement sa dynamique fiscale et en conséquence le niveau de certaines de ses recettes. Compte tenu de l'importance des coûts des infrastructures de transports de type TCSP encore à réaliser, la soutenabilité budgétaire des investissements paraît à ce jour incertaine.

2.2.6. Conclusion sur la situation financière du budget annexe des transports

Le budget annexe des transports trouve son équilibre grâce à une subvention d'exploitation du budget principal et ce conformément à la réglementation en vigueur (loi LOTI) puisque le taux du versement transport est presque à son maximum depuis 2002 (pour les huit communes membres auparavant du SITCAT puis progressivement pour les autres communes composant la communauté d'agglomération⁴⁴). Cette participation du budget principal a presque quadruplé sur les quatre derniers exercices comptables, passant de 4,6 M€ en 2010 à 17 M€ en 2013.

⁴³ Source : enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CERTU-GART-UTP) sur les données 2010.

⁴⁴ Ce taux de 1,75 % a été atteint respectivement en 2005 pour Carqueiranne, Hyères et Six-Fours et 2012 pour La Crau (progression par pallier depuis 2009 en vue d'atteindre l'objectif du taux harmonisé à 1,75 % en 2012).

Cette forte progression (269 %) est conditionnée par celle de la contribution versée au délégataire dont le poids représente environ 65 % du montant des dépenses réelles d'exploitation de ce budget et ce malgré une volonté de maîtrise des coûts qui s'est traduite, sur la période, par une réduction des charges à caractère général (hors contrat de prestation de services) en moyenne de 5 % par an et une revalorisation de 2 % seulement par an des charges de personnel. Ainsi, pour 1 % de majoration de la contribution du délégataire, la participation communautaire devra être majorée de 3 %.

Par ailleurs, la fixation du taux du versement transport à 1,75 % (soit 0,75 % de plus que le taux standard) imposait à l'AOTU la réalisation d'une infrastructure de transport collectif routier ou guidé avec un commencement des travaux avant janvier 2010, ce qui a été fait.

Enfin, le programme d'équipements conséquent envisagé pour les années à venir par TPM, risque de lui imposer une accélération du recours à l'emprunt déjà manifeste en 2012.

Sauf en matière de billettique intégrée des transports (avec un projet en cours visant à rendre compatibles les systèmes informatiques avec le conseil général du Var), la pratique du recours à des groupements de commandes ou à des centrales d'achats pour faire des achats groupés est peu utilisée par la collectivité, alors même que ce mode d'action pourrait permettre de mutualiser tant les achats eux-mêmes que les moyens humains y concourant et de générer des économies d'échelle.

La collectivité pourrait se rapprocher de pouvoirs adjudicateurs confrontés aux mêmes besoins techniques et problématiques temporelles afin d'essayer de mutualiser, par exemple l'achat des futurs BHNS.

Recommandation n° 3 : Mutualiser les achats par le recours à des groupements de commandes ou des centrales d'achat, pour alléger les coûts de gestion.

En réponse, la collectivité a fait part de sa volonté de poursuivre dans cette voie. Elle a précisé toutefois, à juste titre, qu'en matière de transports, le recours à ce type de dispositif est plus complexe à mettre en œuvre dans la mesure où la désignation d'un prestataire unique n'est possible que sous la réserve de la compatibilité des achats communs avec les spécifications techniques propres à chacune des autorités organisatrices.

2.2.7. L'économie des deux contrats successifs de délégation de service public

Exploitante historique⁴⁵ avant même la création du SITCAT puis de TPM en 2002, la RMTT (Régie Mixte des Transports de Toulon, filiale du groupe Veolia Environnement Transport puis Veolia Transdev⁴⁶) a vu son contrat systématiquement renouvelé depuis 1995. La dernière procédure de mise en concurrence débutée fin 2011, s'est terminée le 13 juin 2013 par la signature de la convention de délégation de service public actuellement en vigueur.

⁴⁵ Depuis 1949, Toulon puis l'agglomération toulonnaise avaient fait le choix d'une gestion déléguée en régie intéressée jusqu'en 2004 date d'entrée en vigueur de la DSP 331 RL 04.

⁴⁶ En 2011, la société Veolia Environnement et la Caisse des dépôts et consignations (CdC) ont apporté les titres qu'ils détenaient directement et indirectement des sociétés Veolia Transports et Transdev SA à une nouvelle société dénommée Veolia Transdev. La société SA Transdev est ensuite devenue majoritaire à la place de Veolia via sa participation dans la CdC.

Les évolutions successives de cette convention de délégation de service public depuis 1995 ont visé à mieux distinguer les actions relevant du délégataire ou du délégant afin de renforcer le contrôle du délégataire sur le délégant. En effet, le précédent contrôle de la chambre portant sur le SITCAT avait relevé que la collectivité bénéficiait de la totalité des recettes mais assumait aussi l'intégralité des dépenses, tandis que l'exploitant ne supportait aucun risque puisque les formules d'intéressement lui permettaient d'accroître sa rémunération même en cas d'évolution défavorable du résultat d'exploitation.

2.2.7.1. Analyse comparée de la gestion des principaux risques dans les deux délégations de service public successivement en vigueur

L'ensemble des coûts relatifs aux investissements (achats, amortissements, maintenance associée) est à la charge de TPM.

Dans le contrat 2004-2013, les engagements de l'exploitant étaient fondés :

- pour les risques tarifaires : sur la prise en compte des variations de la grille tarifaire et des résultats d'enquête de mobilité par titre avec des pénalités contractuelles en cas d'écart entre le taux moyen pondéré et le tarif moyen réel ;
- pour les risques de trafic : sur la mesure de la vitesse commerciale du réseau dans une fourchette d'évolution annuelle de + ou - 2 % avec des pénalités contractuelles en cas de dépassement ;
- pour les risques liés aux coûts de production : une clause de revoyure était prévue dans la convention dans le cas d'événements extérieurs (article 24) ;
- pour le coût prévisionnel et réel de l'investissement : le délégataire n'avait en charge aucun investissement. Il n'y avait donc pas de charges d'exploitation liées à l'opération ni de bilan de la trésorerie d'opération confié au délégataire.

Des pénalités de retard à la charge de l'AOTU et au profit du délégataire, étaient prévues en cas de dépassement de l'âge moyen du parc. C'est pourquoi, un plan pluriannuel d'investissements (PPI) avait été contractualisé pour assurer le renouvellement et l'extension du parc.

De 2007 à 2012, TPM a fait un effort de renouvellement de ses matériels de transports urbains avec une incidence positive sur l'âge moyen du parc en autobus (82,79 mois ou 6 ans et presque 9 mois fin décembre 2012). Elle a cependant été conduite à payer des pénalités au délégataire qui se sont toutefois réduites significativement sur la période :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pénalités versées par la CA TPM	358 830.96 €	195 672.03 €	169 734.70 €	68 050.01 €	24 518.20 €	- 2 954.94 €

Dans le nouveau contrat, les engagements contractuels paraissent mieux équilibrés :

- pour les risques tarifaires : le schéma contractuel a été construit sur une stabilité des tarifs sur toute la durée du contrat. Il n'existe pas de pénalités. Toute augmentation de tarifs décidée par l'AOTU, non liée à l'augmentation de la TVA, doit profiter au délégant ;

- pour les risques de trafic : il n'y a plus de pénalités possibles même si la vitesse commerciale moyenne du réseau est toujours suivie ;
- pour le risque lié aux coûts de production : au-delà de celui pris en compte par le délégataire, une clause de revoyure est prévue dans la convention dans le cas d'événements extérieurs (article VI.16 de la DSP) ;
- pour le coût prévisionnel et réel de l'investissement : seule est à la charge du délégataire l'acquisition de petits matériels directement liés à l'exploitation (matériel informatique et véhicule de service). Les investissements en matériels roulant et naviguant restent à la charge de l'AOTU sans pénalités pour non-respect de l'âge moyen contractuel du parc.

2.2.7.2. Le cadre contractuel de la première convention

Cette convention en date du 29 juin 2004, de type affermage avec compensation financière forfaitaire, couvrait initialement une période de huit années s'achevant le 30 juin 2012. Elle a été prolongée, par deux fois, de six mois pour motif d'intérêt général et a pris fin le 30 juin 2013.

Conformément à l'article L. 1411-2 du CGCT, la prolongation d'une DSP n'est possible que dans deux hypothèses :

- soit pour des motifs d'intérêt général avec une durée limitée à un an ;
- soit lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

Par avenants n° 8 et 9, TPM a usé de l'argument de l'intérêt général pour motiver les deux prolongations de six mois chacune intervenues en second trimestre 2012 et au premier semestre 2013. Cette motivation a traduit avant tout le manque d'anticipation de la collectivité par rapport à l'organisation de la procédure de mise en concurrence, l'argument selon lequel aucune concurrence n'était possible n'étant pas étayé.

La convention prévoyait que TPM :

- définisse la politique des transports en commun et garde la maîtrise de la définition de l'offre ;
- garde la maîtrise et assure la prise en charge des investissements, l'exploitant assurant juste l'entretien et la maintenance des biens et équipements mis à sa disposition ;
- fixe la politique tarifaire.

Le risque industriel (évolution des dépenses d'exploitation et d'équipement), était limité puisque l'intégralité de ce risque pesait sur le délégant qui avait conservé la maîtrise des investissements et du renouvellement des matériels.

Le risque commercial (évolution des recettes d'exploitation), a été partagé entre délégant et délégataire au fil du temps, bénéficiant d'abord plutôt au délégataire puis à partir de 2008 un peu plus au délégant. L'équilibre contractuel de la convention était assuré par le versement par le délégant d'une contribution financière forfaitaire (CFF) au délégataire.

Déterminé à l'article 20 de la convention⁴⁷, le niveau de cette contribution devait permettre à l'exploitant de dégager un résultat de clôture annuel correspondant à 1,37 % de la totalité des recettes. L'annexe n° 23 du contrat initial appliquait ce principe aux comptes d'exploitation prévisionnels du délégataire, mais sur des sommes établies en euros constants. Cette contribution était composée de deux paramètres, une rémunération de l'exploitant de base et une compensation financière des mesures sociales accordées à l'utilisateur par l'autorité délégante.

La CFF prenait également en compte des éléments variables (âge moyen du parc, variation de la programmation des kilomètres avec l'effet sur l'offre, l'effet sur les tarifs, etc.) qui entraînaient un complément ou une réduction de rémunération pour l'exploitant. En aucun cas, ces éléments n'apparaissaient cependant comme un intéressement aux résultats.

Les gains de productivité sur le trafic des usagers étaient pris en compte et répartis entre le délégant et le délégataire selon une formule arrêtée contractuellement : « si l'écart entre les réalisations et le budget (actualisé) est acquis au délégataire pour l'écart négatif ou positif inscrit dans la fourchette de plus ou moins 3 %, et partagé 50/50 entre l'autorité délégante et le délégataire pour la fourchette comprise entre plus/moins 3 % et plus/moins 10 %, il est enfin totalement acquis à l'autorité délégante au-delà de plus/moins 10 % ».

La taxe professionnelle puis la cotisation économique territoriale étaient intégralement prises en charge par la collectivité.

Un avenant n° 4 du 20 décembre 2008 a modifié le régime fiscal de la convention, en mettant en place une exonération de la TVA sur la CFF (hors mesures sociales) à laquelle s'est substituée une taxe sur les salaires (instruction de l'administration fiscale du 16 juin 2006, 3A-7-06) à partir de 2005.

Ce choix s'est révélé judicieux compte tenu de la progression de la CFF actualisée, de la hausse du taux réduit de TVA en 2012 (5,5 % porté à 7 %) et de l'absence d'impact pour le délégataire (gain chiffré de 2008 à 2012 de 4 M€).

Ainsi, la collectivité versait initialement une CFF pour une valeur TTC et cette dernière figurait dans les comptes de l'exploitant pour sa valeur HT.

Simulation CFF soumise à la TVA (valeurs en k€) : option 1

	Comptes de CA TPM	TVA reversée au fisc	Comptes RMTT
2008	30 874	1 610	29 265
2009	36 119	1 883	34 236
2010	42 975	2 240	40 735
2011	44 942	2 343	42 599
2012	47 708	3 121	44 587
Total	202 619	11 197	191 422

⁴⁷ L'article 20 stipule que « le niveau choisi par l'autorité délégante ne permet pas d'assurer l'équilibre financier du service. En conséquence, une contribution financière forfaitaire est prévue, son calcul équilibre le compte d'exploitation budgétaire laissant au délégataire un résultat théorique de 1,37 % de la totalité des recettes ».

Simulation DSP exonérée de TVA sur la contribution (hors mesures sociales) et assujettie à la taxe sur les salaires (valeurs en k€) : option 2

	Comptes de CA TPM	TVA sur les MS reversée au fisc	Comptes RMTT		
			CFF totale versée	Tva sur les salaires reversée	CFF nette
2008	30 476	210	30 266	1 001	29 265
2009	35 485	214	35 271	1 035	34 236
2010	42 137	232	41 905	1 170	40 735
2011	44 164	278	43 886	1 287	42 599
2012	46 382	388	45 994	1 407	44 587
total	198 644	1 323	197 322	5 900	191 422
gain pour la CA TPM	3 974				0

**Gains annuels liés au choix de cette exonération de 2008 à 2012 (en K€)
(Option 1/option 2)**

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Part de TVA exonérée (changt de régime)	1 399	1 669	2 008	2 065	2 733	9 874
Taxe sur les salaires acquittée	1 001	1 035	1 170	1 287	1 407	5 900
Gain sur la TVA	398	633	838	779	1 326	3 974

Sources : rapports du délégataire RMTT années 2008-2012

2.2.7.3. Exécution de la DSP

	Comptes prévisionnels convention de base (en K€ constants)						Comptes réels (en K€)						
	2008	2009	2010	2011	2012	Total	2008	2009	2010	2011	2012	Total	evol moy 2008- 2012
Total des charges d'exploitation	38 087	38 120	40 336	41 270	39 389	197 202	47 004	52 030	59 666	63 215	65 509	287 425	9 %
Recettes trafic usagers	9 801	9 530	10 353	12 251	11 118	53 053	12 291	12 608	13 520	14 221	14 390	67 029	4 %
recettes annexes, accessoires et publicité	3 128	3 137	3 146	3 155	3 129	15 694	5 287	5 153	5 407	5 386	5 301	26 535	0 %
Total des recettes commerciales de l'exploitant	12 928	12 667	13 500	15 406	14 247	68 748	17 578	17 761	18 927	19 607	19 691	93 564	3 %
CFF	25 687	25 982	27 397	26 439	25 692	131 196	30 266	35 271	41 905	43 886	45 994	197 322	11 %
Total des recettes d'exploitation	38 615	38 649	40 897	41 844	39 939	199 944	47 844	53 032	60 832	63 493	65 685	290 886	8 %
Résultat annuel en K€	528	529	561	575	549	2 742	840	1 002	1 166	278	176	3 461	- 32 %
% résultat/total recettes	1,37 %	1,37 %	1,37 %	1,37 %	1,38 %	1,37 %	1,76 %	1,89 %	1,92 %	0,44 %	0,27 %	1,19 %	- 38 %

Les charges d'exploitation ont progressé en moyenne sur la période de 9 % par an en raison principalement de l'augmentation du périmètre de la délégation par l'intégration de la commune de La Crau à partir du 1^{er} juillet 2009.

Les recettes commerciales, définies comme les recettes directement perçues par l'exploitant, n'ont progressé, en moyenne, que de 3 % par an seulement. C'est le partage de la dynamique des recettes avec la collectivité (tunnel des recettes) qui a imposé ce rythme.

La CFF, dernière composante dans le calcul du résultat de l'exploitation, a progressé de 11 % par an en moyenne. Il en résulte que si le rapport entre le résultat annuel de l'exploitant comparé à la totalité des recettes d'exploitation s'est maintenu de 2008 à 2010 au-dessus du taux de référence contractuel (soit 1,37 %), il a ensuite nettement chuté en deçà de ce niveau. Ce ratio s'est établi à 1,19 % en moyenne sur la période 2011-2012, soit un niveau inférieur de 15 % au ratio de référence (1,37 %).

Cet affaiblissement du résultat au terme de la convention s'explique par les clauses de la convention initiale (partage du risque commercial) mais également par les neuf avenants (soit en moyenne un par an) qui ont permis de réduire la portée de certains indicateurs⁴⁸ impactant défavorablement la contribution financière forfaitaire (CFF).

2.2.7.3.1. Evolution de la contribution financière forfaitaire (CFF)

La CFF a été actualisée chaque année en fonction d'indices liés à l'activité transport⁴⁹.

Le « recalage » de la contribution dépendait d'une vingtaine de composants. Initialement, la CFF était principalement composée de la contribution de base à raison de 83 % et des mesures sociales à hauteur de 13 %. Fin 2012, la CFF n'était plus composée de la contribution de base qu'à 58 %, tandis que les éléments relatifs aux « compléments de prestations ou changement de périmètre » ainsi qu'à la « reddition des comptes » montaient en puissance pour atteindre respectivement 14 % et 13 %.

**Tableau synthétique des principales composantes de la CFF de 2008 à 2012
(en milliers d'€) - détail développé en annexe**

montants actualisés (en milliers €)	2008	2009	2010	2011	2012
Contribution de base actualisée	25 075	26 601	28 156	27 058	26 538
Mesures sociales	3 822	3 899	4 227	5 049	5 543
Effet sans Tramway		- 251	- 1 282	161	1 567
compl. de prestations changement de périmètre	368	1 444	6 286	6 437	6 319
Reddition des comptes	1 001	3 578	4 517	5 181	6 027
Total rémunération délégataire	30 266	35 271	41 905	43 886	45 994

⁴⁸ Avenant n° 6 : modification de l'effet calendaire (lundi pentecôte- vacances scolaires, etc.), mais surtout neutralisation de l'effet tarifaire en stabilisant l'impact de la divergence entre la politique tarifaire menée et celle envisagée ; le coefficient a été figé à celui de 2009 (19,8 %).

Avenant n° 8 : non application de la vitesse commerciale à partir de 2011 ; son coût avait été de 400 000 € en 2010.

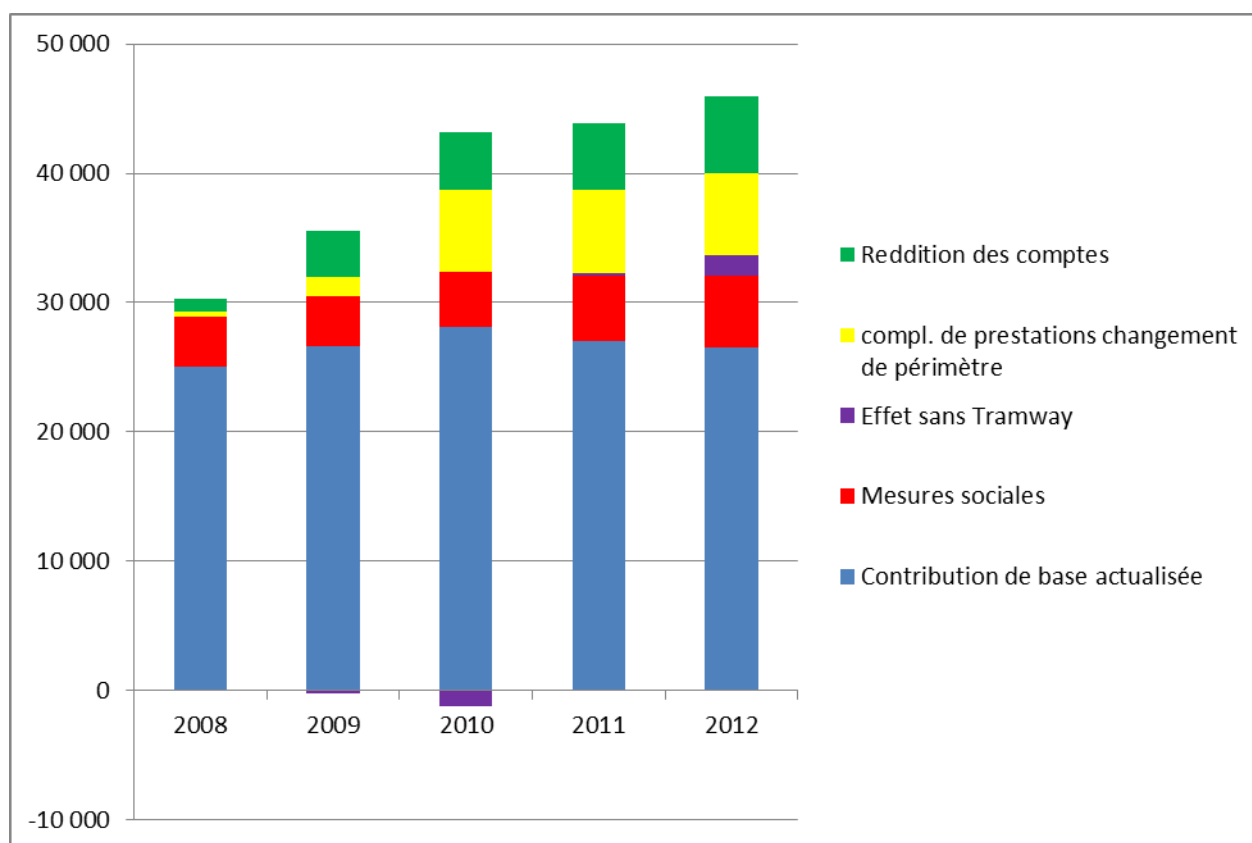
⁴⁹ Les indices INSEE pris en compte sont les suivants :

- indice mensuel des prix à la consommation du gazole
- salaire horaire de base des ouvriers transport
- prix à la consommation d'achat de véhicules industriels
- produits et services divers de la catégorie C.

Structure de la CFF de 2008 à 2012

montants actualisés (en milliers €)	2008	2009	2010	2011	2012
Contribution de base actualisée	83 %	75 %	67 %	62 %	58 %
Mesures sociales	13 %	11 %	10 %	12 %	12 %
Effet sans Tramway	0 %	- 1 %	- 3 %	0 %	3 %
compl. de prestations changement de périmètre	1 %	4 %	15 %	15 %	14 %
Reddition des comptes	3 %	10 %	11 %	12 %	13 %
Total rémunération délégataire	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

L'évolution de la contribution forfaitaire de 2008 à 2012



Les contrats de délégation de service public peuvent être classés en trois catégories économiques⁵⁰ selon la nature des risques pris par le délégataire dans l'exploitation du service public. Le contrat de délégation de service public en cause est un contrat de type 1⁵¹ caractérisé par la délégation du risque industriel et commercial à l'opérateur qui doit donc assumer une part de ces « risques ». Or, en l'espèce, l'essentiel des composantes des risques industriel et commercial est assumé par l'autorité organisatrice, même si celle-ci a su les faire progressivement évoluer en sa faveur. Ainsi, cette relation contractuelle tendrait à se rapprocher d'un contrat dit de type 3.

2.2.7.3.2. Une absence de risque industriel pour le délégataire

L'évolution des dépenses d'exploitation devrait être totalement assumée par l'exploitant. Or, ce risque a été atténué lorsque l'exploitant a payé des dépenses (location de navettes maritimes aux termes de l'avenant n° 4 par exemple) qu'il s'est fait rembourser par l'autorité organisatrice au titre de dépenses d'exploitation traitées lors de la reddition des comptes. Ces dépenses se sont élevées en moyenne à un million d'euros de 2009 à 2012, l'année 2008 étant à cet égard atypique (voir la partie grisée du tableau ci-dessous qui détaille les composantes de la CFF).

En revanche, grâce à la négociation de certains avenants, la collectivité a pu modifier certains indicateurs tels ceux afférents aux recettes commerciales.

A titre d'exemple, l'avenant n°8, qui a acté l'abandon de l'indicateur de la vitesse commerciale pour les années 2011-2012, a permis à la collectivité d'économiser environ 400 000 € pour chacune de ces années. Le niveau de charges est majoré ou minoré chaque année par la prise en compte de l'incidence de la vitesse commerciale (le second facteur essentiel étant relatif à l'âge moyen du parc bus et vedettes).

⁵⁰ Les contrats de type 2 sont ceux dans lesquels le risque industriel est délégué à l'opérateur qui est également intéressé à la fréquentation (contrats dits de « gestion à prix forfaitaire » ou à « garantie de recettes »).

Les contrats de type 3 sont ceux dans lesquels l'autorité organisatrice assume le risque industriel et commercial et intéresse le délégataire à l'évolution du trafic ou des recettes commerciales (contrats dits de « régie intéressée » ou de « gérance intéressée »).

⁵¹ Ces contrats dans lesquels le risque industriel et le risque commercial sont délégués à l'opérateur sont dits « à contribution financière forfaitaire » ou à « compensation financière forfaitaire ».

Les composantes de la contribution financière forfaitaire de la première DSP

	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Valeur (en milliers € constants)</i>					
Contribution Autorité Organisatrice (1)	22 289	22 661	23 821	22 281	21 267
Mesures sociales (2)	3 397	3 322	3 576	4 158	4 442
Contribution de base totale (1+2)	25 687	25 982	27 397	26 439	25 708
Contribution de base recalculée sans tramway		25 768	26 313	26 571	26 964
Ajustement du périmètre	327	1 230	5 318	5 300	5 064
contribution totale (valeur 2004)	26 013	26 998	31 631	31 871	32 028
Actualisation	1,12500	1,17390	1,18199	1,21442	1,24789
CFF avec mesures sociales et changement périmètre actualisée	29 265	31 693	37 387	38 705	39 967
Recalage des engagements de dépenses	402	624	2 394	2 809	3 314
indice âge moyen du parc bus	39	-1	6	10	-3
incidence âge moyen du parc vedettes	0	0		0	
incidence âge moyen forfait d'immobilisation bus (avenant 3)	50	99	49	14	
incidence âge moyen forfait d'immobilisation bateaux (avenant 3)	106	72	12	0	
<u>incidence vitesse commerciale</u>	0	0	<u>401</u>	0	
incidence de la variation de programmation des km (avenant 3,5 et 6)	- 509	74	1 446	2 082	2 710
incidence des kilomètres supplémentaires effet calendaire (avenant 1 et 6)					
bus	373	0	29	206	160
bateau	22	0	4	8	-8
incidence des kilomètres supplémentaires PMR (avenant 1)	320	380	446	489	455
Recalage des engagements de recettes	545	617	- 24	841	771
Effet travaux	- 233	- 612	- 983		
Effet tramway	0	0			
Effet tarif	647	1 239	1 204	1 143	1 164
Effet offre	131	-10	- 246	- 301	- 393
Partage des écarts de l'engagement de recettes	- 697	- 244	- 44	- 823	- 843
Total divers	- 322	3 926	3 170	3 277	3 702
<u>Dépenses "en transparences"</u>					
Taxe professionnelle	-280	1 189	5		
CET Cotisation économique territoriale			743	360	372
Bail agence Revel et la Seyne sur Mer (avenant 3)	31	33	34	34	36
Location navette maritimes (avenant 4)	150	156	156	156	
Frais d'exploitation Sainte Musse (Avenant 4 et 8)	17			316	271
Frais d'immatriculation des véhicules (Avenant 4)	22				
Actualisation 2007 et 2008 de la variation kilométrique (Avenant 5)		- 118			
Actualisation 2007 et 2008 de la Taxe Professionnelle (Avenant 5)		- 260			
Locations des bungalows mobiles (Avenant 6 et 8)		12	3	11	10
Locations des toilettes chimiques en Terminus (Avenant 6)		2	6	4	7
Cout d'exploitation du VPN Billettique (Avenant 6)		3	31	30	29
Coûts liés au traitement du sinistre de la Sirène IV (Avenant 6)		30			
Incidence du redressement de la Taxe Passager (Avenant 6)		248			
Pénalités sur TS 2007		52			
locations Minibus Offre supplémentaire (avenant n°8)				12	67
Agence commerciale d'Hyères (Avenant n°9)					46
Taxation supplémentaires taxes passagers (avenant n° 9)					79
<u>sous total des dépenses "en transparences"</u>	<u>- 59</u>	<u>1 346</u>	<u>978</u>	<u>923</u>	<u>916</u>
Grève	- 26	- 36	- 115	- 31	-6
Coûts d'entretien des Installations fixes	6	18	25	27	45
Reversement Recettes lignes pénétrantes : Complément (Avenant 4)	- 183	- 34			237
Bonus qualité (avenant 6)		251	126	126	140
Taxe sur les salaires (avenant 4)	1 001	1 035	1 170	1 287	1 407
Taxes Gare Routière CG83 (avenant 7)			8	22	46
Divers	13				
Total de la CFF	30 266	35 271	41 905	43 886	45 994

2.2.7.3.3. Un risque commercial partiel pour le délégataire

Le risque commercial a été partagé, mais tantôt défavorablement tantôt favorablement à l'exploitant au gré des neuf avenants qui ont modifié la convention initiale.

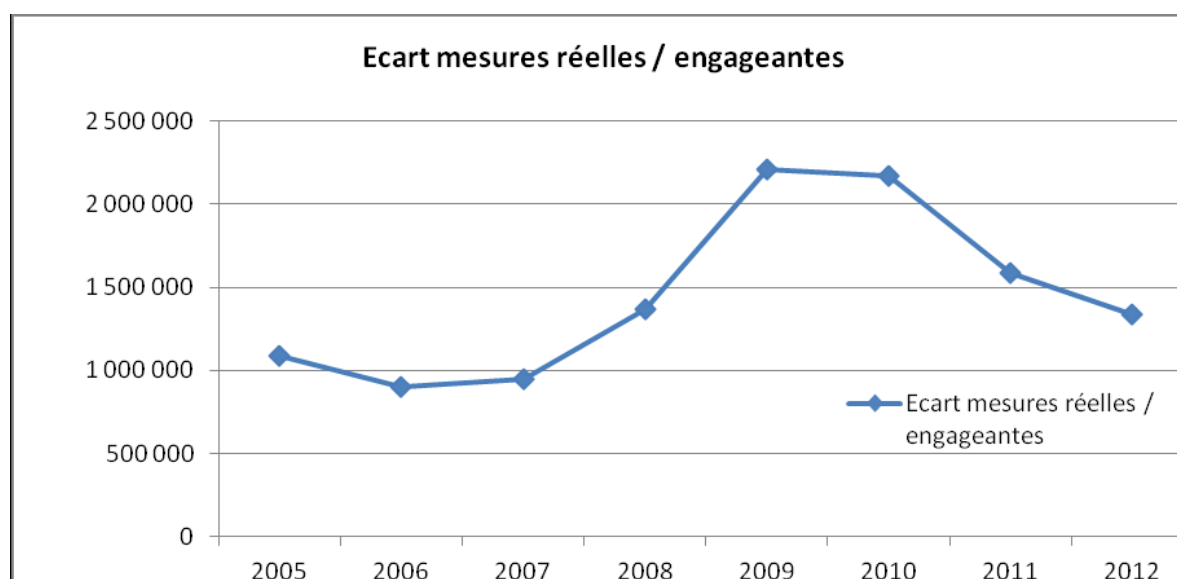
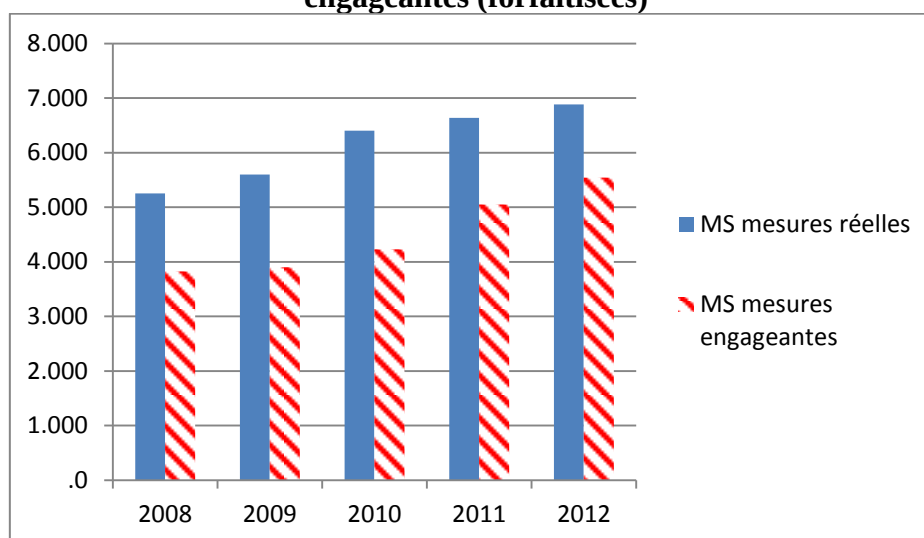
L'exploitant n'assume qu'une partie du risque commercial par le partage ou le plafonnement des recettes des usagers. Ce système lui a été défavorable de 2008 à 2012 (période étudiée) puisque les versements faits à ce titre se sont élevés à 2,7 M€.

	2008	2009	2010	2011	2012
Partage des écarts de l'engagement de recettes	- 697	- 244	- 44	- 823	- 843

montant en K€

De plus, l'exploitant aurait pu obtenir la compensation des mesures sociales supplémentaires si ces dernières avaient été fondées sur la réalité du service offert durant la période. La forfaitisation de ces compensations, par avenant n° 3 du 5 décembre 2007, a été favorable au délégant : cette mesure a pénalisé l'exploitant pour un montant de l'ordre de 8 M€ sur la période 2008-2012.

Comparaison de la compensation en mesures sociales par rapport aux valeurs réelles et engageantes (forfaitisées)



Source : DSP Transport exercice 2012 : contrôle de gestion de la DSP Transport n°331 RL 04, page 18

Ainsi théoriquement, au titre de ces deux indicateurs, l'exploitant aurait pu globalement percevoir la somme de 10,7 M€ (2,7 + 8). Ce potentiel de recettes supplémentaires aurait porté le ratio du rapport moyen du résultat d'exploitation sur les recettes d'exploitation à près de 5 %, alors qu'il s'est établi à 1,19 % en moyenne en 2011 et 2012.

En contrepartie, « l'effet tarif⁵² » a permis à la RMTT de compenser le manque à gagner lié à la politique tarifaire de TPM hors mesures sociales. Mais cet impact a été, lui aussi, atténué par la collectivité grâce à l'avenant n° 6 du 19 décembre 2009 qui a figé le rapport résultant de la comparaison entre la politique tarifaire réelle et la politique tarifaire prévue par la convention.

Compensation favorable pour l'exploitant au titre de « l'effet tarif » en 2008-2012 (en K€)

	2008	2009	2010	2011	2012
Recalage des engagements de recettes					
Effet tarif	647	1 239	1 204	1 143	1 164

2.2.7.3.4. Un défaut d'intéressement pour l'exploitant

L'évolution, entre 2008 et 2012, de l'incidence de l'indicateur relatif à la fréquentation au kilomètre sur les résultats de clôture annuellement dégagés par l'exploitant apparaît assez neutre, ce qui traduit l'absence d'intéressement conventionnel pour le délégataire.

	convention de base (en K€ constants)						réel (en K€)					
	2008	2009	2010	2011	2012	Total	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Fréquentation / km	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,8	2,8	2,2	2,2	2,3	2,4
Résultat annuel en K€	528	529	561	575	549	2 742	840	1 002	1 166	278	176	3 461

Le paramètre de la fréquentation au kilomètre parcouru est lié (sauf entre 2009 et 2010 pour des raisons d'inertie) à l'évolution de la valeur du résultat dégagé puisque le taux de la fréquentation au kilomètre a diminué de 2,8 (2008) à 2,2 (point le plus bas atteint en 2011) en même temps que le résultat chutait significativement (de 1 166 k€ en 2010, point maximum, à 176 K€, point bas en 2012).

Cependant, ces résultats mettent en évidence un taux de rentabilité des fonds propres de la RMTT de 39 % sur les périodes 2008-2012 :

	convention de base (en K€ constants)						réel (en K€)					
	2008	2009	2010	2011	2012	moy.	2008	2009	2010	2011	2012	moy.
Résultat annuel en K€	528	529	561	575	549	548	840	1 002	1 166	278	176	692
Fonds propres de RMTT en K€	1 771	1 774	1 771	1 774	1 773	1 773	1 771	1 774	1 771	1 774	1 773	1 773
Taux de rentabilité des fonds propres	30 %	30 %	32 %	32 %	31 %	31 %	47 %	56 %	66 %	16 %	10 %	39 %

⁵² L'effet tarif correspond au calcul d'une somme permettant de compenser le manque à gagner du délégataire qui a dû appliquer des tarifs inférieurs à ceux initialement prévus.

	convention de base (en k€ constants)						réel (en K€)						
	2008	2009	2010	2011	2012	Total	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Ev moy %
Personnel extérieur	55	55	55	55	55	275	306	502	551	544	677	2 581	22
Frais de siège	841	843	902	926	466	3 977	1 422	1 482	1 748	1 833	1 898	8 383	7
Assurances	670	670	855	1 040	1 040	4 277	866	883	1 035	738	651	4 173	- 7

Source : rapports délégataire

Au cours de la période 2008-2012, l'augmentation moyenne des frais de siège a été d'environ 7 % ce qui correspond à une progression de 33 % (1,48 M€ en 2008 contre 1,89 en 2012). Au regard des données prévisionnelles de la convention initiale de 2004, le rapport entre le montant des frais de siège initialement prévu et celui effectivement réalisé est d'environ 1 à 2, soit un doublement.

Les frais relatifs au poste des « personnels extérieurs » ont également doublé entre 2008 (306 000 €) et 2012 (677 000 €) alors que parallèlement, le poste de l'assurance diminuait d'un quart mais dans des proportions moindres (651 000 € en 2012 contre 866 000 € en 2008).

Les rapports financiers du délégataire ne donnent pas d'explications sur l'évolution des frais de siège et de personnel extérieur.

2.2.7.4. La nouvelle convention

Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013, le nouveau contrat de délégation de service public a été signé le 13 juin 2013 avec la RMTT pour une nouvelle durée de huit ans. Les modalités de mise en concurrence ont fait l'objet d'une publicité adaptée et suffisante qui n'appellent pas d'observations.

Seules deux sociétés, la RMTT et Keolis, se sont portées candidates. Le pouvoir adjudicateur a retenu ces deux candidatures conformes au cahier des charges.

La société Keolis a cependant retiré sa candidature en justifiant son désistement par une « allocation au plus juste des ressources humaines de la société » ne permettant pas « de produire dans le délai imparti une réponse à la hauteur des attentes légitimes de la communauté d'agglomération ». Elle a précisé qu'en tant que premier opérateur de transports urbains hors Ile de France, elle se portait habituellement presque systématiquement candidate aux appels d'offres de transports urbains relatifs à des agglomérations de taille comparable à celle de Toulon mais qu'au cas particulier son carnet de commandes était alors saturé.

Seule la société RMTT ayant finalement présenté une offre, les négociations avec cette dernière se sont déroulées de juillet 2012 à avril 2013. Avec l'appui d'un assistant à la maîtrise d'ouvrage, la communauté d'agglomération a pu obtenir une baisse d'un tiers de l'offre.

La stratégie de négociation adoptée, qui a fait l'objet d'une traçabilité, visait à obtenir un rapport de forces plus équilibré que précédemment entre les deux parties.

En cas de mise en œuvre d'une politique spécifique faisant l'objet d'un « tiroir ou d'une option », celle-ci revêt un coût préalablement défini en fonction de l'option choisie et éventuellement du nombre de lignes activées (ex coût de la restructuration des lignes à Hyères compte tenu de la mise en service de la gare routière provisoire, mise en service totale de la première demi-ligne avec BHNS ou exploitation de vingt-et-un parcs relais au fur et à mesure de leur réalisation, etc.).

A titre d'exemple, une subvention financière d'exploitation (SFE), basée sur les conditions d'exploitation, remplace désormais l'ancienne contribution financière forfaitaire (CFF) calculée et assise sur la réalité de l'intervention, dont l'objectif était d'éviter qu'il existe un risque industriel (même théorique) sur les charges.

La négociation a également permis de fixer un plafond maximum de pénalités par an d'un montant de 375 000 €. Les frais de siège ont été justifiés et figés à 1,4 M€/an sur les 8 années de la délégation (ce qui correspond au niveau de l'année 2008), au lieu des 2,5 M€ initialement demandés par la RMTT.

Par ailleurs, en cas d'élargissement du périmètre communautaire, le prix du ticket de l'extension a été réduit. Si l'entrée de la commune de La Crau a coûté 5 M€ en 2009, elle ne coûterait désormais plus que 2,82 M€ sur la base des conditions et références nouvelles mises en place sur 2012.

La présentation synthétique des comptes prévisionnels de l'exploitation fondée sur l'activité économique du service de 2012 et la rémunération de base du délégataire, appelée désormais subvention forfaitaire d'exploitation (SFE), laisse à l'exploitant une marge de 1,44 % à 1,90 % chiffrée à la rubrique « marge et aléas » des dépenses. En outre, contrairement à la précédente convention, la SFE se différencie de la CFF par le fait qu'elle n'intègre pas la compensation des mesures sociales tarifaires accordées par l'AOTU aux usagers et que sa révision n'est plus opérée sur son montant propre mais sur les charges d'exploitation qui la déterminent.

Comparaison de la nouvelle DSP avec le compte de l'exploitant 2012 et son évolution prévisionnelle de 2013 à 2021 (en K€)

	Base ancienne DSP Valeur 2012	Synthèse compte prévisionnel de l'exploitant en euros constants valeur 2012									Var. 2012/ 2013	Moy. 2013/ 2012
		2nd sem 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2nd sem 2021		
Total des charges d'exploitation	65 509	33 115	66 914	68 183	68 916	69 502	69 668	69 872	69 720	35 056	1,10 %	0,71 %
Charges du personnel	33 470	18 068	36 646	37 082	37 467	37 989	38 304	38 577	38 678	19 443	7,97 %	0,92 %
Eléments fixes du réseau	217	286	684	794	793	797	801	806	809	403	163,52 %	4,38 %
Sous traitance	13 639	5 999	11 987	11 980	11 964	11 957	11 964	11 983	11 988	5 982	-12,03 %	-0,04 %
Frais généraux	} 16 476	2 435	4 961	5 232	5 271	5 304	5 224	5 266	5 140	2 571		0,68 %
Matériel roulant		4 091	8 108	8 257	8 443	8 432	8 320	8 151	7 971	4 079	-15,00 %	-0,04 %
Marketing		476	944	1 058	1 025	1 031	1 034	1 037	1 040	520		1,12 %
impôts et taxes	1 708	378	764	771	779	786	794	801	805	406	-55,77 %	0,89 %
CET	372	130	303	310	315	320	324	329	334	163	-29,95 %	2,83 %
Taxe sur salaires	1 407	776	1 556	1 564	1 557	1 575	1 588	1 605	1 639	829	10,24 %	0,83 %
Marges et aléas	0	476	961	1 134	1 302	1 313	1 316	1 319	1 315	661		4,20 %
Total des recettes d'exploitation	65 685	33 115	66 914	68 183	68 916	69 502	69 668	69 872	69 720	35 056	0,83 %	0,71 %
Recettes commerciales de l'exploitant	19 691	9 417	19 282	19 668	20 046	20 424	20 810	21 199	21 617	11 006	-4,35 %	1,97 %
CFF/SFE	44 215	23 698	47 633	48 515	48 870	49 077	48 858	48 673	48 104	24 050	0,94 %	0,18 %
Remboursement CET et taxes salaires	1 779	906	1 859	1 874	1 872	1 894	1 912	1 934	1 973	992	1,21 %	1,13 %
Résultat annuel en K€	176	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
% résultat/total recettes	0,27 %	1,44 %	1,44 %	1,66 %	1,89 %	1,89 %	1,89 %	1,89 %	1,89 %	1,89 %		

Désormais, l'évolution de l'offre dépend de la valorisation de neuf options prédéfinies prévoyant notamment :

- La mise en service totale de la première demi-ligne avec BHNS ;
- L'exploitation de 21 parcs relais au fur et à mesure de leur réalisation ;
- La mise en service d'un service plus (gestion des parcs vélos, vélos en libre-service, vélos à assistance électrique (VAE), vélos pliants) ;
- La mise en place d'un système de covoiturage ;
- L'exploitation, l'entretien et l'assistance de monnayeurs au niveau des stations de TCSP, pôles d'échanges et de correspondance, gare maritime, parcs relais, principaux générateurs de trafics.

Les définitions, coûts et prévisions de recettes de l'ensemble des options figurent à l'annexe 11 A du contrat. Cette démarche pose des bases de référence tout en offrant la possibilité d'un réexamen par les parties en cas d'évolution significative des projets.

Les améliorations du contrat portent sur les points suivants :

- la non-reconduction du partage du risque commercial : le nouveau contrat n'encadre plus les recettes commerciales par un tunnel comme précédemment. Toutes les recettes restent acquises à l'exploitant en plus ou en moins. Le contrat prévoit un réexamen des conditions financières à son article VI.16.1- 14 en cas d'écart de plus ou moins 5 % entre les recettes prévisionnelles et les recettes réelles.
- l'absence de contractualisation des mesures sociales : la nouvelle convention ne formalise plus les mesures sociales au sein de la rémunération de l'exploitant. Elles ne sont pas non plus calibrées. L'annexe 29 laisse seulement une possibilité d'introduire ce facteur : « au 1^{er} juillet 2013, aucun tarif de la gamme tarifaire applicable sur le réseau Mistral et défini en annexe 28 au contrat, ne fait l'objet d'une compensation tarifaire ».

Les indicateurs ayant pu avoir un impact défavorable pour TPM ont été supprimés ou mieux quantifiés et définis. Désormais il n'y a plus d'impacts financiers liés à l'âge moyen du parc de bus ou du forfait d'immobilisation bus ou bateaux, la vitesse commerciale ou l'effet calendaire.

De même, en ce qui concerne l'effet tarif, la convention prévoit que l'équilibre financier de la nouvelle délégation et le risque d'exploitation qui en découle, sont arrêtés sur « une prévision de variation nulle des tarifs et de la gamme tarifaire sur toute la durée du contrat » (article VI.6). En outre, l'effet offre kilométrique n'est comptabilisé qu'au-delà d'une variation de plus ou moins 1 %.

Enfin, des pénalités plafonnées à un montant maximal de 375 000 € sont instaurées en cas de :

- non-respect des obligations de maintenance définies à l'annexe 4A : le contrat prévoit des pénalités de 250 € par famille d'équipement et par jour calendaire de retard ;
- non-respect du taux de disponibilité mensuel du parc roulant total tel que prévu à l'annexe 4A : le contrat prévoit une pénalité de 1 000 €, lorsqu'il est avéré que ce manquement est imputable à l'autorité délégante du fait d'un défaut de mise à disposition ou de renouvellement du parc de véhicules ;
- défaut ou retard de transmission des informations concernant les sinistres dans un délai de vingt-quatre heures : le contrat prévoit une pénalité de 250 € par jour calendaire de retard ;

- absence de remplacement d'un bien tel que prévu à l'article II.9 ou de défaut de versement de l'indemnité correspondante : le contrat prévoit des pénalités de 500 € par jour calendaire de retard ;
- non-respect du service minimum prévu à l'article IV.10.1 : le contrat prévoit une pénalité de 3 000 €.

L'autorité délégante reste à l'origine de tout projet de décompte de pénalités puisque ces dernières restent à sa « discrétion ». En revanche, aucun intéressement n'est prévu alors qu'il permettrait d'avoir un effet « incitatif » sur le délégataire.

Aucun « bonus » n'est accordé à l'exploitant puisque les paramètres d'optimisation des coûts d'exploitation, d'augmentation des recettes et de la fréquentation ou de diminution de la fraude interagissent déjà sur le résultat de clôture.

Le seul « bonus » mis en place dans le cadre de la précédente DSP a été supprimé (bonus pour la qualité et la sécurité du service) : il a été transformé en pénalité à l'avantage de la collectivité.

2.3. Axe 3 : Qualité de l'offre du service

2.3.1. Une connaissance de la demande de mobilité des habitants satisfaisante mais à actualiser

La demande de mobilité des habitants du PTU est connue, prise en compte et analysée par TPM qui dispose de l'ensemble des données statistiques habituelles en ce domaine :

- évolution de la densité de population (INSEE) ;
- connaissance de la demande de mobilité des habitants du PTU (source CETE via l'enquête ménage et déplacement EMD-dernière version 2008) ;
- les données de l'offre à proposer au regard de la demande proviennent des études de diagnostic établies dans le cadre du PDU 2005-2015, ainsi que des études de circulations actuellement en cours sur l'aire toulonnaise.

La dernière enquête ménage déplacement faisait ressortir en particulier le caractère autocentré sur l'agglomération toulonnaise de la plupart des déplacements des populations de l'aire métropolitaine toulonnaise (AMT). En effet, plus de 90 % des déplacements sont centrés sur ou vers l'agglomération toulonnaise⁵³.

2.3.2. La consistance de l'offre

Selon une étude réalisée par le CERTU en 2008 présentant le « panorama des transports collectifs urbains dans les agglomérations (hors île de France) de plus de 250 000 habitants⁵⁴, toutes les agglomérations ayant un réseau de bus classique, ce qui est le cas de TPM, se situent en dessous de la diagonale constituée par le rapport entre les évolutions de l'offre en km et celle de l'offre et de l'usage des déplacements en TUV entre 1996 et 2008. Les réseaux concernés ont plus augmenté leur offre que leur clientèle.

⁵³ Les flux vers l'extérieur de cette aire représentent moins d'un déplacement sur 10 en moyenne.

⁵⁴ Voir CERTU-Panorama des transports collectifs urbains dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants- Situation 2008 et évolutions-Hors Ile de France-Novembre 2010 (pages 33-34).

Pour TPM, toutefois, l'augmentation de l'offre en km (de 35 % environ sur cette période) s'est accompagnée d'une forte augmentation du nombre des voyageurs, qui a progressé de 60 % de 2002 à 2013 (passant de 18 à 30 millions de voyageurs par an) et de 20 % entre 2008 et 2013.

Cependant, même si une tendance à la progression de l'usage des transports collectifs se dessine, la progression de la part modale de la mobilité en transports collectifs reste faible. Elle représente environ 8 % de l'ensemble des déplacements contre un tiers pour la marche à pieds par exemple. Cette situation s'explique par l'absence de mise en œuvre d'un système de TCSP et par les difficultés persistantes de circulation, en l'absence notamment jusqu'en mars 2014 du second tunnel autoroutier traversant Toulon dans le sens Marseille/Nice. La part d'usage de la voiture a cependant diminué de près de 5 points, passant de 59,6 % à 55,3 % entre 1998 et 2008⁵⁵.

La mise en service (gratuite contrairement à d'autres villes⁵⁶) du second tube (sens Ouest/Est de Marseille vers Hyères/Nice) devrait faciliter la circulation routière en allégeant notablement le trafic en centre-ville. Il n'en demeure pas moins que la décision a été prise de différer la mise en œuvre du TCSP jusqu'à l'ouverture du deuxième tunnel autoroutier et l'achèvement des travaux de « recalibrage » de l'autoroute A 57 à la sortie Est de Toulon (en direction de Nice).

Outre les bus et navettes maritimes du réseau Mistral déjà évoqués, il convient de relever également l'existence d'un téléphérique⁵⁷, d'une gare TGV récemment modernisée en centre-ville ainsi que celle de l'aéroport de Toulon-Hyères⁵⁸ (actuellement géré par la chambre de commerce et d'industrie du Var) situé à une vingtaine de kilomètres à l'Est de Toulon, sur la commune d'Hyères. Toutefois, le développement du trafic de cet aéroport souffre de la proximité des aéroports de Marseille (à environ 100 kilomètres) et de Nice (à 137 kilomètres) ainsi que de l'absence de liaison directe avec le « hub » de Roissy CDG, seul Orly étant actuellement relié. Avec 578 105 passagers en 2011, le trafic global de l'aéroport varois place ce dernier en milieu de tableau en termes de passagers parmi les aéroports français. Des services de bus et cars assurent régulièrement la liaison entre l'aéroport et les gares routières d'Hyères, de Saint-Tropez (réseau Varlib) et de Toulon.

TPM compte sept gares ferroviaires, servant de pôles d'échanges multimodaux, situées sur la moitié des douze communes que compte l'agglomération (les villes d'Hyères, La Crau, La Seyne, Ollioules et Toulon comptent une gare chacune, tandis que la Garde en compte deux (gares de La Garde et de La Pauline-Hyères). La gare de Toulon (dont les travaux d'extension et rénovation se sont achevés fin 2013) est la principale gare ferroviaire de l'agglomération⁵⁹.

L'agglomération compte près de 200 kilomètres de voies cyclables, dont la longueur est passée ces dernières années de 128,5 à 194,6 kilomètres de réseau, ce qui représente une croissance légèrement supérieure à 50 % de cette offre de service. La ville de Toulon, qui ne comptait que 8 kms de voies cyclables en 2001, en propose 56 kms aujourd'hui, offrant une possibilité de traverser la ville sans rupture de parcours.

⁵⁵ Source : Enquête ménage déplacement Toulon (EMD), page 21.

⁵⁶ Telles par exemple Marseille récemment où le nouveau tunnel Prado Sud coûte 1,70 € le trajet.

⁵⁷ Ouvert en juillet 1959, le téléphérique de Toulon permet de relier en une dizaine de minutes le haut du centre-ville au Mont Faron situé à 584 mètres d'altitude.

⁵⁸ Desservant directement : Bordeaux, Bruxelles, Brest, Londres (City et Stansted), Paris (via Orly), Rotterdam, Nantes, Oslo, Tunis.

⁵⁹ Environ 3,8 millions de personnes y transitent chaque année.

2.3.3. Caractéristiques du réseau au regard des objectifs stratégiques adoptés par l'AOTU

Les objectifs stratégiques adoptés par l'AOTU en termes de développement des transports urbains correspondent aux priorités affichées dans le PDU 2005-2015, à savoir :

- Pour les transports collectifs, le renforcement de l'offre de transports en commun à l'échelle communautaire (via des transports en commun en site propre, et des navettes maritimes), ainsi que le développement d'un schéma ferré d'agglomération et, à plus long terme, l'implantation éventuelle d'une gare TGV à proximité de l'agglomération, objectif désormais compromis par les derniers arbitrages gouvernementaux ;
- En matière de stationnement, une politique et une réglementation du stationnement communautaire au service du report modal (pôles d'échanges et de correspondance, parcs relais) ;
- le développement de l'utilisation des modes de déplacement doux (marche, vélo) ;
- pour la voiture, une hiérarchisation du réseau routier et autoroutier autour du second tube, accompagnée d'un délestage et d'une sécurisation des centres villes ;
- la gestion du transport de marchandises en ville et des livraisons afférentes.

En matière de stationnement, TPM n'est toutefois pas en mesure de fixer des objectifs stratégiques, car elle ne dispose pas de la compétence voirie relative à la politique de stationnement.

2.3.3.1. Caractéristiques du réseau de transport

Les tableaux ci-après décrivent les caractéristiques essentielles du réseau de TPM :

- Nombre de lignes (d'autobus, maritimes) régulières, rabattement, transport à la demande ;

	2008	2009	2010	2011	2012
Lignes régulières terrestres	50	53	54	56	56
Lignes régulières maritimes	3	3	3	3	3 + 1 expérimentale
TAD	8	8	8	8	8
Services scolaires	50	52	52	52	52
Service PMR	Oui.	Oui	Oui	Oui	Oui
Services de nuit	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Services Nocturnes	non	12 circuits	12 circuits	12 circuits	12 circuits

2009 : + lignes 15, AB 80, services nocturnes et 49

2010 : + ligne 14, fusion des lignes 12 et 128, navette Ollioules

2011 : + lignes 85 et 112

2012 : + ligne 101 et suppression navette Ollioules + ligne 38M (expérimentale)

- Nombre de points d'arrêts (autobus), de stations (dessertes maritimes) desservant le réseau Mistral ;

	2008	2009	2010	2011	2012
Total abri bus	601	607	618	636	640
Total potelet	1280	1380	1470	1473	1454
Total général	1881	1987	2088	2109	2094

- Proximité moyenne par rapport au domicile des habitants/voyageurs : Environ 83 % de la population de l'agglomération est à moins de 300 m d'un arrêt (réf. Map Info et INSEE recensement 1999).
- Au 31 décembre de chaque année étudiée, le parc de TPM se composait des matériels (autobus, navettes maritimes, autres moyens éventuellement utilisés, etc.) suivants :

	2008	2009	2010	2011	2012
Bus Articulé	23	23	23	35	34
Bus Standard	138	161	169	165	156
Bus Mini standard	16	17	16	11	10
Bus Gabarit réduit	26	25	26	32	32
Minibus	31	36	36	36	36
Minibus PMR	9	10	10	10	10
Car	6	6	6	6	6
monospace	1	1	1	1	1
total	250	279	287	296	285
Minibus en location				2	2
Navettes maritimes	11	11	11	11	10

Il n'existe actuellement aucune ligne certifiée.

2.3.3.2. Le développement des services participant à une meilleure prise en compte de l'intermodalité et de la connectivité

Il existe huit lignes de rabattement et de transports à la demande vers les parkings relais (au nombre de 14 fin 2013). Les lignes « Appel Bus », qui assurent une desserte sur des secteurs peu accessibles et à faible urbanisation, permettent des liaisons vers le cœur d'un quartier ou en rabattement sur une ligne régulière à haut niveau de service. Visant au développement des modes de transport de substitution, cette politique est adaptée à l'évolution des besoins d'une population résidant, de plus en plus, dans les zones péri-urbaines. En phase avec les directives des « Grenelle », elle tend à se développer (ouverture fin 2013 du parc relais des « Portes d'Ollioules » disposant de 300 places de stationnement actuellement gratuit, à l'entrée ouest de Toulon).

Un schéma directeur des parcs relais a été adopté en conseil communautaire le 2 octobre 2010⁶⁰. Il vise à réaliser, d'ici fin 2014, 21 parcs relais d'intérêt communautaire d'une capacité totale de 5 900 places de stationnement⁶¹. L'objectif est d'agir sur le stationnement pour freiner la hausse du trafic automobile ainsi que le prévoit le PDU de 2005-2015.

⁶⁰ Voir délibération du conseil communautaire n°10/10/186 du 2 octobre 2010 relative à la mise en œuvre d'un schéma directeur des parcs relais dans le périmètre des transports urbains de l'agglomération toulonnaise.

⁶¹ Des parkings relais ont été réalisés aux pôles d'échanges intermodaux des gares de La Seyne et de La Garde, ainsi qu'aux Portes d'Ollioules et de Toulon (300 places). Un troisième P+R est en cours de réalisation à Sainte-Musse (à proximité du nouvel hôpital). L'objectif fixé, en 2010, du schéma directeur prévoyant la réalisation de 21 parcs relais devrait être atteint en 2014 (délibération n° 10/10/186 du 2 octobre 2010). A ce jour, 14 parcs relais offrant une capacité de stationnement de 3 000 places (et équipés pour certains de bornes de rechargement électrique) sont disponibles sur les 5 600 prévues à terme.

Situés au niveau des nœuds intermodaux (gares, points de correspondances), ces parcs relais proposent une alternative aux déplacements des véhicules légers en permettant aux automobilistes d'accéder facilement aux transports en commun avec notamment les lignes d'un réseau profitant de couloirs de bus de plus en plus nombreux, ce qui tend par ailleurs à favoriser une augmentation de la vitesse commerciale, actuellement voisine de 17 km/h.

D'autres actions visent aussi à développer l'intermodalité en coordination avec d'autres AOT.

Outre les réalisations déjà obtenues en matière de tarification combinée, il en va ainsi du projet de création d'un axe des gares visant la mise en œuvre à terme d'un « RER métropolitain » reliant La Seyne/mer à Hyères. La gare de La Seyne/Mer a ainsi été rénovée en liaison avec Réseau Ferré de France (RFF) et inaugurée le 28 février 2013, pour devenir un pôle d'échanges multimodal fonctionnant de manière complémentaire avec le nouveau dépôt de bus de Brégaillon, situé à proximité.

Afin de faciliter les accès aux trains ainsi que l'intermodalité, les capacités de stationnement ont été triplées pour atteindre désormais le nombre de 170 places gratuites. Ce pôle d'échanges multimodal vise également à intégrer les nouveaux paramètres du développement durable grâce à la mise en place de pompes à chaleur et d'une isolation appropriée pour limiter l'impact énergétique.

Le coût de modernisation de cette gare, qui accueille actuellement environ 270 000 voyageurs par an, s'est élevé à près de 5 M€, financés par le département, la région, l'Etat et la communauté d'agglomération TPM (à hauteur de 30 %).

Toutefois, ces efforts seraient vains si la troisième voie capable de « désengorger » le trafic ferroviaire empruntant la ligne « Marseille/Toulon/Nice » n'était finalement pas créée au-delà d'Aubagne.

La manière dont a été gérée l'offre de transports, en liaison notamment avec le conseil général, à l'occasion d'événements tels celui des Voiles de Toulon en septembre 2013, démontre également la volonté communautaire d'œuvrer en faveur de l'intermodalité⁶². Il convient de relever toutefois, qu'en matière de modes de transports de substitution (vélos en libre-service, dispositifs d'auto-partage...), TPM n'a pas mis en place des systèmes de type « Velib » ou « autopartage ». En revanche, la communauté d'agglomération envisage d'instaurer un système de subventions versées sous forme d'aides au profit des individus d'un montant de 300 € environ (avec un budget prévisionnel de 25 000 € en 2014) pour faciliter l'achat de vélos électriques.

Le développement d'itinéraires cyclistes sur les axes des trajets domicile/travail (par exemple à l'Ouest, entre les communes de Six-Fours, La Seyne/Mer et Toulon Ouest, dont la base navale et de défense) est à noter, en complément des itinéraires à vocation plus touristique déjà proposés (à l'Est de Toulon en direction du Pradet, Carqueiranne et Hyères notamment). Ces efforts devraient être complétés par la mise en œuvre annoncée d'une politique de modération des vitesses de circulation en centre-ville (« zones 30 »), après l'ouverture du second tunnel autoroutier traversant la ville centre, et les reports du trafic routier (véhicules personnels) vers les parcs relais.

⁶² Afin de faciliter les déplacements et éviter la saturation routière, TPM a déployé un plan de mobilité particulier du 27 au 30 septembre 2013, représentant notamment sur 24 parcs relais (soit 8 250 places) en périphérie de l'agglomération. Des navettes bus et bateaux en continu pour amener les visiteurs directement au cœur de l'évènement, des fréquences renforcées sur les lignes du réseau Mistral ainsi que TER, des moyens adaptés aux besoins des Personnes à Mobilité Réduite (PMR) ont été mis en œuvre par TPM. Au final, plus de 450 000 personnes ont utilisé des transports en commun pour se rendre à la manifestation.

Enfin, en matière de connectivité, il faut noter l'existence sur le réseau Mistral, depuis 2007, des cartes « sans contact » et le développement en cours de finalisation de systèmes de billettique numérique intégrée et interconnectée avec l'ensemble des réseaux adjacents (un titre combiné est déjà opérationnel avec le réseau TER depuis 2012). Il en sera de même prochainement pour le réseau VarliB avec un fonctionnement devant être opérationnel avant fin 2014.

2.3.3.3. Qualité de l'offre en situation perturbée

Conformément à la loi du 21 août 2007 relative au dialogue social et à la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs en cas de grève ou autre perturbation prévisible du trafic, un dispositif de négociation préalable et de prévisibilité du service, permettant d'assurer une meilleure prévention des conflits et une meilleure information pour les voyageurs, a été mis en place.

Le délégataire a négocié avec les partenaires sociaux les modalités de gestion d'un préavis de grève et notamment les modalités de dénombrement des personnels décidant de s'associer au mouvement de grève. La nécessité de préserver une qualité suffisante de l'offre en situation perturbée se traduit par l'obligation pour le transporteur de proposer un plan de transport et un plan d'information des usagers. Des dessertes prioritaires à assurer en cas de perturbation ont été définies.

En cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre de ces plans, la communauté d'agglomération impose au délégataire un remboursement des titres de transport aux usagers, conformément à l'article 9 de la loi, ainsi que le versement, à l'autorité organisatrice, d'une pénalité forfaitaire de 1 000 €. Ce dispositif est appliqué.

Les jours de grève ont été au nombre de 3 en 2011, 2 en 2012, 6 en 2009 et 11 jours en 2010 (pic de conflictualité correspondant aux mouvements nationaux contre la réforme des retraites). Sur ces quatre années et sauf mouvement national, un nombre plutôt faible de conflits sociaux est relevé (soit 5 jours et demi de jours de grèves par an en moyenne).

2.3.4. Mesure du niveau de l'offre proposée

2.3.4.1. Evolution des indicateurs de mesure de la qualité de l'offre proposée

Les indicateurs de mesure de la qualité de l'offre adoptés dans le contrat de délégation de service public du 29 juin 2004 étaient ciblés sur le contrôle des modalités d'exécution du service rendu par le délégataire et sur des critères de résultat, tel celui du suivi de l'offre kilométrique.

Désormais mieux centrés sur l'utilisateur et en nombre plus réduits (20 au lieu de 52), les indicateurs de la nouvelle DSP sont en adéquation avec les orientations de la charte des services publics locaux⁶³ visant à privilégier des indicateurs de mesure de la performance.

⁶³ Charte des services publics locaux publiée, en 2008, par l'institut de la gestion déléguée (IGD), en partenariat avec le GART, et en liaison avec les associations des Maires, des Départements et des Régions de France.

ratio	2008	2009	2010	2011	2012	
Kilomètres par habitant	28,3	27,2	28,2	29,3	12 479 917 / 421 743	29,6
Voyages par habitant	62,2	60,6	60,5	63,8	28 280 804 / 421 743	67,1
Voyages par kilomètre	2,20	2,22	2,15	2,17	28 280 804 / 12 479 917	2,27
Accès au service	5h15-0h30	5h15-0h30	5h15-0h30	5h15-0h30		5h15-0h30
Taux de service le samedi/semaine	75,5 %	79,1 %	77,1 %	73,4 %		75,8 %
Taux de service le dimanche/semaine	22,5 %	21,8 %	19,1 %	19,8 %		19,4 %

NB: Taux de service samedi = nombre de départs du samedi / nombre de départs semaine (ligne régulière seulement). Idem pour le dimanche (source TPM juin 2013).

2.3.4.2. Dispositif de mesure et de suivi de la qualité

Conformément aux dispositions des articles L. 1411-3⁶⁴ et R. 1411-7 du CGCT, le délégataire doit communiquer, chaque année à l'autorité délégante, un rapport lui permettant de suivre l'activité et la qualité du service délégué ainsi que d'exercer son pouvoir de contrôle. Ces dispositions sont respectées. L'AOTU a fixé un niveau d'exigence plutôt élevé en matière de suivi de la qualité des services rendus et dispose de moyens de contrôle humains et techniques (système d'aide à l'exploitation) suffisants.

Afin d'associer les usagers à la définition du service, le dispositif de contrôle et d'évaluation comporte également des enquêtes de satisfaction « voyageurs ». Pour la période 2008 à 2012, le délégataire a confié à un bureau d'étude et d'enquête le soin de réaliser deux enquêtes de ce type en 2009 et en 2011.

Les mesures portent sur l'ensemble des phases du voyage⁶⁵ (de sa préparation jusqu'aux modalités de relations avec le service clientèle du transporteur) et concernent les services de lignes régulières terrestres et maritimes, les services scolaires, le transport à la demande (TAD) et le transport spécifique des personnes à mobilité réduite (PMR). Toutefois, le taux de voyages certifiés « NF service » ne peut être renseigné car bien qu'une démarche qualité soit contractualisée dans la convention de délégation de service public aucune ligne de ce réseau n'est actuellement certifiée « NF service ».

Il convient de noter, en outre, l'existence d'un dispositif de concertation de type « comité des partenaires » dédié au suivi de la qualité de l'offre de service des transports dans certaines communes membres afin de recueillir les doléances et attentes des usagers et citoyens.

⁶⁴ Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin (N+1) à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

⁶⁵ Les items concernent : fréquence/ponctualité, temps de trajet, le confort pendant le trajet, la propreté, la sécurité et l'information donnée au voyageur (notamment en situation perturbée).

Il reste cependant difficile de mesurer l'impact de la mise en œuvre de cette démarche qualité, en termes de fréquentation ou de recettes, dans la mesure où de nombreux autres paramètres influençant l'usage des transports publics ont également évolué (pouvoir d'achat, prix des carburants, périurbanisation, évolution de l'offre et de la tarification, campagne de communication, politique du stationnement, création de parkings gratuits, sensibilité à l'environnement, climat social, intégration de nouvelles communes, etc.).

2.3.5. L'accessibilité et la prise en compte du handicap

2.3.5.1. Mesures prises pour améliorer l'accessibilité du réseau

Les autobus sont équipés de plancher bas et d'une rampe escamotable, plus récemment d'une information dynamique et sonore à bord des véhicules, l'identification du numéro de ligne se faisant grâce au bandeau extérieur lumineux.

Concernant les navires, des rampes d'accès sont systématiquement installées, le plancher ne comporte plus de débord pour faciliter le cheminement à l'intérieur et, selon l'ancienneté du navire, des rampes ont été construites et adaptées aux bateaux concernés.

Pour accompagner ces investissements, des travaux de mise aux normes des arrêts de bus ont été engagés sur plus de 24 % du territoire et validés par les associations. Les pontons sont dorénavant flottants pour pallier les variations de la mer et les mobiliers dédiés au transport ainsi que leur implantation sur la zone d'arrêt sont adaptés aux besoins des personnes à mobilité réduite (PMR) (graphisme et police de caractère visibles/lisibles de loin pour 90 % du mobilier). Depuis 2005, TPM aide financièrement les communes, par le biais de fonds de concours, dans le cadre de leurs travaux de voirie pour la mise en accessibilité des arrêts de bus (450 000 € en moyenne par an).

TPM a mis en place des moyens budgétaires pour chaque action spécifique, même si de récentes directives d'économie tendent à réduire ces enveloppes. Une programmation pluriannuelle assure la continuité des services et des investissements.

Les travaux de mise en accessibilité représentent une enveloppe financière de 750 000 € au titre de l'année 2012, contre 1,2 M€ pour l'année 2011. Le diagnostic et l'état des lieux des arrêts de bus sont établis en interne sur la base d'un travail réalisé par un bureau d'études en 2008. De concert avec les autres maîtres d'ouvrages du territoire, une planification et une coordination des travaux sont menées régulièrement.

Au titre de l'année 2012, des investissements ont été réalisés sur le matériel roulant à hauteur de 5 M€ et sur le matériel naviguant pour un montant de 3 M€, alors que l'enveloppe consacrée aux mobiliers de transport s'élevait à environ 600 000 €.

Par ailleurs, un service spécialisé de substitution dessert l'intégralité du territoire. Ce service de transport collectif à la demande, dédié aux PMR, fonctionne sur réservation préalable. Il est également utilisable par les personnes majeures se trouvant dans l'incapacité physique d'emprunter une ligne régulière.

Dans la mesure où l'ensemble du réseau est accessible aux PMR, le service de transport des personnes à mobilité réduite (TPMR) est réservé aux personnes handicapées moteur, à titre permanent ou temporaire, dont le handicap nécessite l'usage du fauteuil roulant, ainsi qu'aux personnes déficientes visuelles bénéficiant d'une carte d'invalidité au taux supérieur ou égal à 80 % et enfin aux personnes handicapées moteur bénéficiant d'une carte d'invalidité avec un taux d'invalidité supérieur ou égal à 80 % et portant la mention « station debout pénible ».

Les déplacements sont assurés par des minibus spécialement aménagés pour accueillir les usagers. Ce service TPMR est en constante progression depuis quelques années, tant sur le plan kilométrique (268 000 kms parcourus en 2012, contre 139 000 en 2005), qu'au niveau de la fréquentation (+ 0,3 % par an, soit 16 700 voyages en 2005, contre 36 500 en 2012).

Le conseil communautaire a acté ses engagements en ce domaine par le biais de délibérations relatives par exemple à la création et la composition de la commission intercommunale d'accessibilité et à l'adoption d'un schéma directeur en 2008 (délibérations n°11.06.99 / 08.02.21 et 08.02.20.20).

2.3.5.2. Suivi des problématiques de l'accessibilité et du handicap

Au sein de la direction des transports de TPM, des groupes de travail regroupant des représentants d'associations, des collectivités et des exploitants de transports) ont existé entre 2005 et 2009. Les conclusions de leurs travaux ont permis de valider les problématiques d'aménagement et d'équipement des arrêts de bus/bateaux, ainsi que l'évolution de la gamme tarifaire.

Depuis 2009, en fonction des enjeux et projets étudiés, la direction des transports travaille directement avec les associations de PMR. Une charte sur « l'aménagement des arrêts de bus et du cheminement pour y accéder » a été rédigée et diffusée aux acteurs du territoire en charge des aménagements.

2.3.5.3. Coopérations entre les différentes AOTU et leurs transporteurs en matière de mise en accessibilité

La communauté d'agglomération est en relation avec les AOTU du Var, pour partager les informations et échanger sur les bonnes pratiques et les retours d'expérience concernant la mise en œuvre du schéma directeur d'accessibilité et la gestion des arrêts afin de rendre l'intermodalité accessible à tous les usagers.

Au niveau du PTU de TPM, la direction des transports centralise les demandes et les projets d'aménagement de voirie incluant des arrêts de bus/bateaux, émanant du conseil général, des communes et du délégataire principal des transports, ainsi que du syndicat mixte des ports. La concertation avec les différents acteurs précités est systématique avant la validation des projets. Ainsi, la hauteur des quais des bus est dorénavant conforme pour les réseaux urbain et interurbain afin d'assurer l'accostage des autobus et autocars.

2.3.5.4. Actions de communication relatives aux problématiques d'accessibilité

Le site internet du réseau « Mistral » communique toutes les informations nécessaires sur les lignes régulières de jour et de nuit exploitées avec des autobus accessibles (informations également visibles sur les fiches horaires). Les informations relatives au service de transport des personnes à mobilité réduite, offre de transport à la demande réservée aux PMR, sont également disponibles sur le site.

2.3.5.5. *Mesure de l'accessibilité réelle du réseau et de l'efficacité des actions conduites*

2.3.5.5.1. Etat réel d'accessibilité du réseau

En mai 2013, environ 60 % du parc de matériels roulants de la communauté d'agglomération TPM était effectivement accessible aux personnes à mobilité réduite.

En outre, TPM comptabilisait 26 lignes régulières accessibles, dont 9 lignes exploitées en services nocturnes.

En revanche, seuls 475 des 2 088 points d'arrêts du réseau étaient entièrement accessibles aux personnes à mobilité réduite.

2.3.5.5.2. Bilan de l'état d'avancement des programmes de mise en accessibilité en cours de réalisation ou programmés

Les programmes de mise en accessibilité qui nécessitent des investissements à long terme sont en constante évolution.

2.3.5.5.3. Coûts d'exploitation et d'investissement supportés par TPM au titre de la mise en accessibilité

Le surcoût du système « palette » est estimé à 6 000 € par unité placée en autobus. Le coût des travaux d'aménagement par arrêt est estimé à environ 40 000 € incluant le cheminement pour accéder à l'arrêt.

A contrario, il n'y a pas de surcoût pour l'évolution des mobiliers dédiés aux transports (abri, poteau, signalétique).

2.3.5.5.4. Niveau de faisabilité des programmes au regard des objectifs affichés et des contraintes de financement rencontrées par TPM

En ce qui concerne la mise en accessibilité de l'information clientèle aux arrêts, il n'existe ni contrainte technique, ni contrainte financière, même s'il faut considérer que la mise à niveau d'un système d'information accessible partout à tous ne pourra être réalisé que progressivement.

En ce qui concerne le matériel roulant, il est envisageable qu'au terme de l'année 2015, le parc soit quasiment entièrement accessible.

Cette totale disponibilité du parc permettrait de compenser les difficultés financières rencontrées pour la mise en accessibilité d'ici 2015 de l'ensemble des arrêts de bus de la communauté d'agglomération.

Il faudrait en effet prévoir un financement d'un montant de 64,5 M€ (soit 40 000 € pour chacun des 1 613 arrêts) qui ne sont pas déjà accessibles aux PMR pour traiter les mises en conformité et en accessibilité des arrêts. Or, à ce jour, le budget se limite à un montant de 700 000 €.

En outre, au niveau de la planification, il faudrait réaliser d'ici 2015 plus de 800 arrêts par an.

2.3.5.5.5. **Evaluation des effets de la mise en accessibilité**

Les mesures prises pour améliorer l'accessibilité générale du réseau, tant sur les lignes régulières terrestres et maritimes que sur l'offre dédiée, se sont accompagnés d'une progression constante de la fréquentation (+ 80 % en nombre de voyages sur la période 2006/2012). L'augmentation régulière du nombre de titres de transports spécifiques permet de traduire la satisfaction au regard de l'offre de transport proposée.

	Année 2006	Année 2012	Evolution
Nb Voyages	20 271	36 542	+ 80 %
Nb Km	181 253	268 012	+ 47.80 %
Recettes	10 460	33 033	+ 215.80 %

Les actions visant à développer la mise en accessibilité du réseau ont eu un effet positif, sur la période contrôlée, tant en termes de fréquentation que de recettes.

TPM a réalisé des efforts certains pour mettre en accessibilité PMR le parc de matériels en ligne ainsi que la voirie, même si ce dernier objectif ne pourra matériellement et financièrement être atteint d'ici 2015, contrairement aux orientations de la loi de 2005.

2.3.6. **La sécurité du réseau**

2.3.6.1. *Suivi et prise en compte de l'insécurité*

Dans le cadre du rapport d'activité transmis chaque mois à l'AOTU, le délégataire communique les données statistiques liées à « l'insécurité » sur le réseau Mistral.

	2008	2009	2010	2011	2012
Agression physique voyageur	11	7	8	10	4
Agression physique conducteur	1	7	9	8	9
Agression physique contrôleur	3	3	10	1	16
Incident voyageur	9	13	15	25	36
Incident conducteur	23	26	32	65	66
Incident contrôle	3	8	23	14	18
Incident voie publique	6	5	8	2	6
Jets de projectile	46	24	33	36	47
Bris de glace	16	17	21	20	28
Vol de caisse	3	2	7	3	1
Vol dans bus / bateau	4	3	7	8	7
Chahut caractérisé	5	9	10	6	13
Siège dégradé				1	
Extincteur					
Feu	1	2			1
Dégradation intérieure	7	3			12

Le tableau ci-dessus reprend les éléments transmis chaque année à l'organisme professionnel (UTP) pour alimenter les données de son rapport annuel sur l'insécurité dans les transports publics.

Les principaux indicateurs sont tenus et font apparaître les évolutions suivantes :

Evolution du nombre de réclamations par incidents recensés par millier de voyages

	2008	2009	2010	2011	2012
Total incidents recensés	140	131	186	201	268
total voyages	25 104 669	25 577 811	25 531 337	26 928 103	28 280 804
Incidents/1 000 voyages	0,0055	0,0051	0,0072	0,0075	0,0094

Evolution du nombre de jours d'arrêt de travail du personnel en raison d'incidents par millier de jours travaillés

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de jours AT pour agression	24	682	2220	398	260
Total jours travaillés (en milliers)	143,4	147,3	154,4	157,8	158,2
Nombre de jour AT / 1000 jours travaillés	0,17	4,6	14,7	2,5	1,6

Le nombre d'incidents par voyage a fortement augmenté au cours de la période (+ 70 %). Cette progression, ralentie à partir de 2011, s'est traduite par une nette augmentation, surtout en 2010, du nombre de jours d'arrêts de travail des conducteurs et en particulier des contrôleurs, plus fréquemment agressés.

Ni l'AOTU, ni le transporteur ne se sont engagés sur la définition d'objectifs chiffrés et formalisés sous forme d'engagements particuliers dans le domaine de la lutte contre l'insécurité. Les indicateurs précités permettent cependant de suivre les évolutions des phénomènes d'insécurité et le délégataire participe aux réunions de diverses instances locales, telles que les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (Toulon, La Garde, La Seyne-sur-Mer, Ollioules et Hyères-Les-Palmiers), au contrat local de sécurité de la ville de Toulon, ainsi qu'à la cellule de veille de l'Ouest toulonnais, dépendant du service de la politique de la ville de Toulon.

Par ailleurs, au sein de TPM, le réseau « Mistral » participe également à la sous-commission Prévention Sécurité, dépendant du service de la politique de la ville.

2.3.6.2. Mesures prises pour améliorer la sécurité

A titre préventif, des actions de communication sont mises en œuvre sur décision de l'autorité délégante pour améliorer la lutte contre l'insécurité.

Le délégataire a mis en place, en interne, une structure de deux personnes chargées de nouer des relations et des partenariats avec les diverses associations « reconnues », œuvrant sur le terrain.

Dans le cadre de l'acquisition, pour un coût de 4 M€, du système automatisé d'exploitation individuelle des données des véhicules (SAEIV), tous les bus sont désormais suivis par GPS et reliés au réseau radio dédié Tétra.

Comme indiqué plus haut, chaque poste de conduite est équipé d'un bouton d'appel d'urgence.

Le PC de régulation peut directement entrer en communication radio avec les différents PC Radio des commissariats de la police nationale et de la police municipale de Toulon.

Tous les bus (à l'exception des minibus) sont équipés d'un dispositif d'enregistrement vidéo et de 2 à 4 caméras selon le type de bus.

Pour améliorer la sécurité passive des conducteurs, les postes de conduite sont maintenant équipés d'un portillon anti-agression que le conducteur peut librement actionner en cas de difficulté ou pour prévenir d'une agression.

Par ailleurs, les sites accueillant le public (soit les 5 agences commerciales ainsi que le site de la gare maritime de Toulon) sont dotés de caméras de vidéo-surveillance.

Aucun bus ni aucun site, n'est cependant surveillé en direct. Le dispositif ne permet que des enregistrements. En cas de problème, il est procédé à la relève des disques durs dont la lecture est réalisée dans le cadre de la procédure validée par la commission départementale qui a donné son accord sur la vidéosurveillance embarquée ou au sol.

En outre, un dispositif spécifique de surveillance et d'intervention humaine dénommé BMI (Brigade Mobile d'Intervention) a été mis en place par le délégataire. Il s'agit d'une équipe de 2 à 3 personnes équipée d'un véhicule spécifique facilement identifiable, dont la mission est d'intervenir au plus vite sur les lieux d'agression.

2.3.6.3. Moyens consacrés à la lutte contre l'insécurité

Les dispositifs de vidéosurveillance, les portillons anti-agression, les dispositifs d'appels d'urgence, la BMI, les formations faites auprès des conducteurs, l'information du public, les campagnes de communication, les actions engagées auprès des associations, les « opérations coup de poing » avec la police, les condamnations prononcées par les tribunaux de Toulon sont autant d'éléments ayant contribué à la relative « sécurité » des personnes et des biens sur le réseau « Mistral ».

Ainsi, la stratégie de sécurisation adoptée paraît adaptée au terrain.

Les équipements sont financés par l'AOTU lors de l'acquisition du matériel roulant. Les autres opérations évoquées sont financées par le délégataire.

2.3.6.4. Evaluation des résultats de la lutte contre l'insécurité

Sur la période 2008-2012, les données disponibles transmises par TPM concernent uniquement les dépôts de plaintes (multipliés par 1,57) et les jugements (+ 117 %), critères en forte progression :

	2008	2009	2010	2011	2012
Dépôt de plaintes	38	71	90	66	98
jugement	17	33	25	15	37

La mise en place en interne d'une structure en charge des problèmes liés à l'insécurité a permis un meilleur enregistrement des faits d'incivilité et d'agressions. Selon TPM toute agression ou fait délictueux fait désormais l'objet d'un dépôt de plainte systématique.

En revanche, il n'existe pas d'évaluation (en dehors du suivi des indicateurs présentés plus haut), au niveau de l'AOTU, des effets de ces actions sur la fréquentation, sur les recettes d'exploitation ou sur le niveau de satisfaction des voyageurs.

2.3.7. La réflexion environnementale

2.3.7.1. Prise en compte et suivi des préoccupations environnementales

La mesure de la qualité de l'air transmise par « AIR PACA » est suivie au sein de la direction de l'environnement de TPM. En 2012, Toulon a comptabilisé le plus faible nombre de jours de dépassement de pollution par l'ozone depuis dix ans et les plus faibles concentrations depuis plus de deux ans. Sur ce point, la mise en service du second tunnel autoroutier devrait avoir un effet très positif en « décongestionnant » les principaux axes du centre-ville et en limitant les émissions des véhicules en surface.

Le site internet du transporteur propose de calculer les émissions de CO₂ émises par les véhicules de transport en commun du réseau « Mistral » lors d'un trajet et de les comparer avec les émissions émises par une voiture particulière pour ce même déplacement.

L'Eco-comparateur permet de montrer la performance environnementale de l'itinéraire choisi. L'unité retenue est le kilo équivalent CO₂, c'est-à-dire la quantité d'émissions de CO₂ émise par un voyageur pour un trajet, (distance du trajet en voiture x Facteur d'émission / Taux d'occupation de la voiture).

Les objectifs sur lesquels l'AOTU et/ou le transporteur se sont engagés dans le domaine du respect de l'environnement et de la réduction de la consommation d'énergie (PDU, charte, Agenda 21, etc.) sont élevés et globalement respectés.

Le PDU de TPM se doit d'être compatible avec le plan de protection de l'atmosphère (PPA) porté par la région. Il respecte donc les préconisations de ce dernier en matière de protection de l'environnement. Ainsi, les commandes de matériels roulants et naviguants sont hybrides depuis 2009 et des démarches de sensibilisation à l'éco conduite sont régulièrement menées. De même, des actions de communication relatives aux bienfaits pour l'environnement du covoiturage sont régulièrement mises en œuvre par la RMTT en liaison avec l'AOTU.

En outre, sur le plan des investissements structurels, un nouveau centre technique d'exploitation (dépôt de bus de Brégaillon), situé à La Seyne-sur-Mer, a été inauguré le 28 février 2013. Il dispose de caractéristiques environnementales élevées (1 000 m² de toits photovoltaïques, système de récupération des eaux usées, centrale de traitement d'air multiple, puits canadiens⁶⁶).

⁶⁶ Système permettant de récupérer l'air ambiant à une température d'environ 13° C et ainsi chauffer en hiver et refroidir en été, à moindre coût.

Un plan climat énergie territorial (PCET) est en cours d'élaboration⁶⁷. Il définira les objectifs de la collectivité pour lutter contre le réchauffement climatique et s'y adapter. TPM est actuellement en train de réaliser la 1^{ère} phase de ce plan pour un bilan attendu début 2014. Toutefois, ces objectifs n'ont pas de lien direct avec la stratégie conduite dans le domaine du stationnement car TPM n'a pas la compétence en matière de politique de stationnement, qui, sauf pour les parcs relais, relève des différentes communes membres de l'EPCI. La coordination en ce domaine pourrait être renforcée au travers du futur PDU (2015-2025) pour limiter la concurrence VP/TC à l'accès en centre urbain.

Par ailleurs, des instances spécifiques chargées des problématiques de la protection de l'environnement et de la réduction de la consommation d'énergie dans le réseau de transport existent au sein de l'AOTU. En effet, dans le cadre de la compétence optionnelle relative à l'environnement de TPM, la commission « Environnement » donne un avis (informations et obligations de l'agglomération en matière de compétences environnementales) sur tous les dossiers passant en conseil communautaire. Toutefois, il n'y a pas eu à ce jour d'étude spécifique concernant la réduction de la consommation d'énergie dans le réseau de transport.

2.3.7.2. Actions mises en œuvre pour la protection de l'environnement et la réduction de la consommation d'énergie

Afin d'atteindre les objectifs environnementaux fixés, TPM a développé son offre de transports en mettant en place diverses actions complémentaires. Elle a consacré à cet objectif un budget de 500 M€ dont 210 M€ d'investissement. Les principales réalisations récentes concernent :

- les gares d'Ollioules, La Garde, La Seyne-Sur-Mer et Toulon, réaménagées en Pôles d'Échanges Multimodaux ;
- la nouvelle station maritime de Toulon, inaugurée en juin 2013, qui permet d'augmenter la capacité d'accostage et donc la régularité et qualité de service des navettes maritimes du réseau « Mistral » ;
- la construction d'un nouveau dépôt de bus à haute qualité environnementale (HQE/BBC) situé à l'entrée ouest de l'agglomération sur la commune de La Seyne/Mer (Brégaillon) ;
- la mise en service de deux couloirs de bus, l'un sur le carrefour de Villevielle (11 lignes concernées) et le second à proximité du nouvel hôpital de Sainte-Musse (3 lignes concernées) ;
- l'achat de véhicules hybrides (6 en 2011, d'autres en cours) ;
- l'acquisition de deux navettes maritimes hybrides actuellement en construction ;
- la mise en place de formation à l'éco-conduite avec installation dans les autobus d'une interface informant le conducteur de la consommation du véhicule ;
- la création de nouveaux services de transports à la demande (lors des soirs de matchs de rugby du RCT et des spectacles d'opéra notamment) ou la mise en œuvre de lignes de rabattement.

Des choix techniques privilégiant des critères plus respectueux de l'environnement ont été effectués lors de l'achat des matériels utilisés à l'occasion du renouvellement du parc.

Pour les autobus à gabarits standards et articulés, l'achat de véhicules hybrides a été privilégié.

⁶⁷ Délibération n° 13/03/42 du 28 mars 2013 relative à « l'élaboration d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre et d'un plan climat énergie territorial ».

Pour le prochain plan de renouvellement, les candidats doivent :

- fournir le document « cycle SORT » (Standard On Road Tests), permettant de mesurer la consommation et l'émission de polluants des moteurs ;
- assurer une formation pour les formateurs conducteurs et les personnels techniques ;
- s'engager sur un accompagnement de cinq ans sur le module hybride.

Pour les autres bus, l'utilisation de gazole et d'AdBlue pour les véhicules aux normes Euro IV est réalisée.

Pour les vedettes maritimes, un gazole maritime propre à 0,001 % de taux de soufre est utilisé depuis 2007.

L'indicateur mesurant la part des voyages « propres » évolue ainsi positivement. Selon TPM, la part des voyages propres est estimée à 3,1 % des voyages totaux. Cette évolution positive est confirmée par l'indicateur de la répartition du parc de véhicules (Norme EURO) détenu par TPM. En mars 2013, la répartition selon ces normes du parc d'autobus et autocars était la suivante :

EURO 0	EURO II	EURO III	EURO IV	EURO V	HYBRIDE
1 %	9 %	56 %	8,5 %	23 %	2,5 %

Cependant, l'évolution de l'indicateur de l'âge moyen du parc de matériel s'est dégradé d'environ un an et demi entre 2008 et 2012, passant notamment, pour les bus, de 5,6 années en 2008 à environ 7 ans en 2012 (niveau au demeurant très proche de celui prévu par la convention de DSP, soit 6,96 années).

TPM	2008	2009	2010	2011	2012
Bus	5,6	5,9	6,7	6,47	7,2
Navettes maritimes	10,3	11,3	10,1	11,1	11,9

Il serait souhaitable de regrouper au niveau communautaire les compétences relatives à la voirie et au stationnement actuellement exercées très partiellement par TPM (car se limitant respectivement à la voirie d'intérêt communautaire et aux parcs-relais multimodaux).

Recommandation n° 4 : Faire du stationnement une compétence communautaire, pour rendre plus efficace la chaîne de déplacement et la mobilité et exercer ainsi l'ensemble de la compétence transport urbain.

L'ordonnateur fait valoir en réponse que l'opposabilité juridique de la planification du PDU permet d'atteindre cet objectif et que le transfert de cette compétence matérielle n'est pas simple à mettre en œuvre dans la mesure où les modes de gestion comme la durée des relations contractuelles diffèrent d'une commune à l'autre.

Annexe 1

Les principaux indicateurs de la présentation consolidée de 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Excédent brut de fonctionnement					
tous budgets confondus	23 620 774	40 973 294	43 424 456	62 706 944	71 862 809
budget principal	15 005 800	20 823 943	22 470 683	38 728 190	36 618 327
assainissement		13 779 676	10 715 669	13 751 356	18 178 196
transports	7 956 842	6 171 740	9 645 181	9 076 830	16 201 746
activités économiques	632 183	169 053	556 706	1 078 180	803 152
activités culturelles	25 949	28 882	36 217	72 388	61 389
Annuité					
tous budgets confondus	7 462 515	12 747 354	14 412 060	18 037 734	23 263 355
budget principal	2 814 797	4 309 487	7 101 017	9 097 706	11 815 904
assainissement		4 639 206	4 430 814	5 334 651	5 099 536
transports	2 589 718	2 572 661	2 310 198	2 386 509	3 611 840
activités économiques	2 058 000	1 226 000	570 031	1 218 868	2 736 075
activités culturelles	0	0	0	0	0
Capacité d'autofinancement disponible					
tous budgets confondus	16 154 297	36 454 973	29 713 710	47 552 518	49 233 176
budget principal	12 167 777	15 832 234	14 749 764	29 378 806	23 160 561
assainissement		12 409 363	6 574 691	10 613 344	12 978 916
transports	5 898 692	9 233 926	8 398 919	7 507 806	14 603 422
activités économiques	-1 938 121	-1 049 432	-45 881	-19 825	-1 571 111
activités culturelles	25 949	28 882	36 217	72 388	61 389
Autres ressources propres					
tous budgets confondus	9 635 104	27 351 976	7 564 563	14 291 690	15 003 118
budget principal	6 327 599	13 243 135	1 831 207	4 196 938	7 077 425
assainissement		6 963 642	1 442 494	2 546 069	810 155
transports	1 493 347	2 939 749	1 545 421	4 946 837	2 894 738
activités économiques	1 814 158	4 205 450	2 745 441	2 601 846	4 220 800
activités culturelles	0	0	0	0	0
Dépenses d'équipement					
tous budgets confondus	77 377 698	107 263 029	107 896 070	144 656 362	124 240 759
budget principal	44 481 726	53 962 149	64 080 107	71 051 643	68 585 952
assainissement		14 247 482	9 638 197	15 137 550	5 603 383
transports	20 506 964	21 420 081	24 994 810	49 326 601	40 894 140
activités économiques	12 338 906	17 552 569	8 818 783	9 185 344	9 037 830
activités culturelles	50 101	80 748	364 173	-44 776	119 454
Variation encours de la dette					
tous budgets confondus	25 804 394	55 290 119	10 170 695	4 221 124	98 626 961
budget principal	21 501 991	50 847 236	6 747 855	9 090 678	67 821 151
assainissement	0	-2 627 601	2 810 341	-3 348 544	-3 504 836
transports	-557 597	-585 516	-694 205	-682 732	28 814 599
activités économiques	4 860 000	7 656 000	1 306 704	-838 278	5 496 047
activités culturelles	0	0	0	0	0
Fonds de roulement au 31/12					
tous budgets confondus	73 255 611	102 948 224	70 781 842	12 203 472	86 741 257
budget principal	16 402 277	44 409 925	11 588 883	-8 975 234	33 405 207
assainissement		8 955 749	20 290 383	23 570 866	31 906 996
transports	50 464 089	45 602 315	37 120 152	17 394	8 798 167
activités économiques	8 116 443	3 738 795	1 649 971	-2 646 764	12 448 742
activités culturelles	-1 727 198	241 440	132 453	237 210	182 145

Annexe 2

Détermination de la revalorisation du taux de CFE pour une dynamique de 10 % des contributions directes

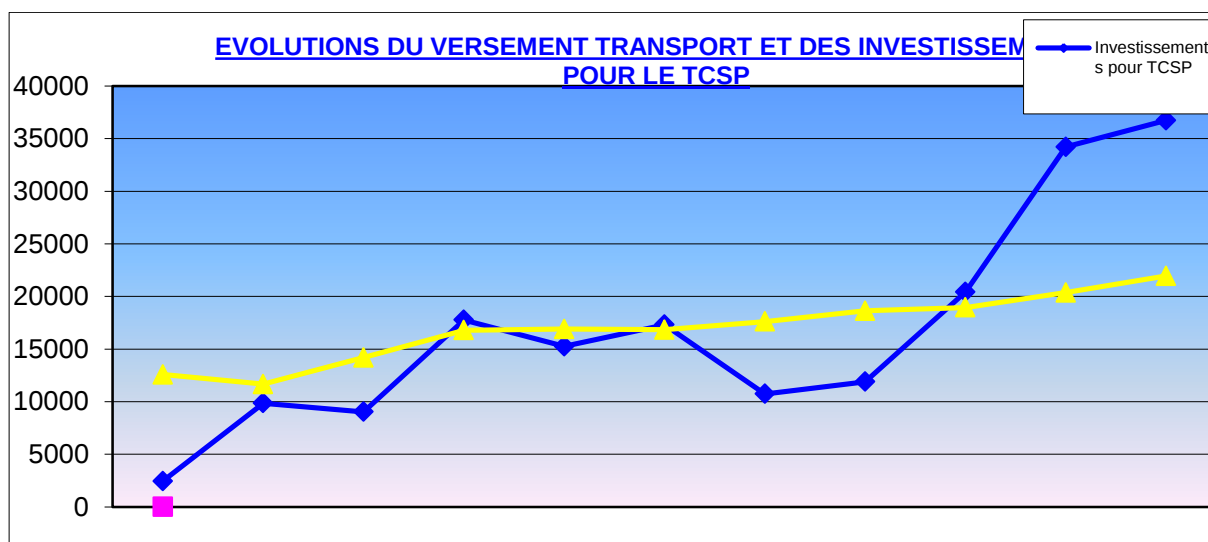
contributions directes 2011(- FNGIR)	(A)	140 122 080
revalorisation de 10,00%	(A*1,10)	154 134 288
part fixe CVAE, IFER, Tascom	(B)	23 316 214
revalorisation des bases 4%		
produit (n-1) revalorisé 4%	(C)	124 810 436
reste à financer	D=(A-B-C)	6 007 638
bases CFE revalorisées de 4%	(E)	99 907 600
nouveau supplément CFE	F=(D/E)	6,01 %
soit une augmentation de	(F/ taux CFE 2011)	16,75 %

Annexe 3

Comparatif des recettes du V.T. 0,75 et des dépenses d'investissement liées au T.C.S.P. sur la période de 2002 à 2012

	<u>RECETTES</u>			<u>DEPENSES</u>		
	Versement Transport pour l'exploitation 1% (Unité K€)	Versement Transport pour le TCSP 0,75% (Unité K€)	Versement Transport Totaux 1,75% (Unité K€)	Investissements pour le TCSP (Unité K€)	Solde Versement Transports / Investissements pour le TCSP (Unité K€)	Taux d'utilisation du VT
2002	16 773	12 580	29 353	2 447	10 133	19,45 %
2003	20 587	11 669	32 256	9 853	1 816	84,44 %
2004	20 978	14 196	35 174	9 038	5 158	63,67 %
2005	22 386	16 790	39 176	17 761	- 971	105,78 %
2006	22 522	16 891	39 413	15 260	1 631	90,34 %
2007	22 445	16 834	39 279	17 313	- 479	102,85 %
2008	23 488	17 616	41 104	10 729	6 887	60,90 %
2009	24 844	18 634	43 478	11 885	6 749	63,78 %
2010	26 306	18 951	45 257	20 421	- 1 470	107,76 %
2011	27 581	20 359	47 940	34 202	- 13 843	167,99 %
2012	29 272	21 954	51 226	36 739	- 14 785	167,35 %
Totaux	257 182	186 474	443 656	185 648	826	99,56 %

(Source : mandatements)





Marseille, le

Référence à rappeler : Greffe/BM/VB n°
Recommandée AR n°

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée à partir de l'exercice 2008.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département du Var.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Hubert Falco
Président de la communauté d'agglomération
Toulon Provence Méditerranée
BP 536
83000 TOULON CEDEX 9