



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST (Département de La Réunion)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 octobre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
PROCÉDURE	5
OBSERVATIONS	6
1 LES MISSIONS, LA GOUVERNANCE ET LES MOYENS DÉDIÉS	6
1.1 Un périmètre croissant des missions exercées en matière de mobilité.....	6
1.1.1 Des missions statutaires inégales dans leur degré de mise en œuvre.....	6
1.1.2 Des missions soumises à définition d'un intérêt communautaire peu investies	8
1.2 Une gouvernance en matière de mobilité à structurer.....	9
1.2.1 Des modalités de gouvernance interne à améliorer	9
1.2.2 Des relations avec les organismes extérieurs à clarifier	12
1.3 Des moyens humains déconnectés des enjeux techniques et financiers dédiés à la mobilité ...	18
1.3.1 Une compétence au cœur des actions du TCO en termes financiers	18
1.3.2 Des effectifs réduits au sein de la direction de la mobilité et des transports (DMT).....	21
1.3.3 Le versement mobilité	23
2 LE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS	24
2.1 Le PDU 2007-2017 : un bilan lacunaire	24
2.2 Le PDU 2017-2027 : une mise en œuvre partiellement satisfaisante	27
2.2.1 Le programme d'actions	27
2.2.2 L'état d'avancement	28
2.3 L'existence de difficultés multiples	34
3 LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC POUR LA GESTION ET L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE TRANSPORTS URBAINS	36
3.1 Un équilibre économique du contrat particulièrement évolutif et favorable au délégataire	37
3.2 Un contrôle insuffisant de l'exécution du contrat par le TCO	42
3.2.1 Les rapports d'information du délégataire peu exploités.....	42
3.2.2 Les fragilités d'une sous-traitance, part substantielle du modèle économique proposé par l'opérateur	44
3.2.3 Un dispositif contractuel de pénalités difficile à mettre en œuvre.....	48
3.2.4 Un fonctionnement de la régie d'encaissement des recettes de titres de transports scolaires perfectible	49
3.3 Des résultats à mi-parcours relativement mitigés au regard des objectifs fixés dans le contrat	51
3.3.1 Les résultats financiers	51
3.3.2 Les résultats opérationnels.....	52
3.3.3 La qualité du service rendu.....	54
ANNEXES	56
RÉPONSES	66

SYNTHÈSE

Exerçant les missions de transports urbains et scolaires depuis sa création en 2002, la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) a vu ses missions en matière de mobilité progressivement élargies à l'organisation de services de transport à la demande, de mobilités solidaires et actives, de covoiturage, de conseil et accompagnement aux acteurs et usagers des transports ou encore à l'amélioration du transport de marchandises. Depuis 2019, le TCO est devenu autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur son territoire. Certaines de ces missions ont été peu investies, comme le covoiturage, la création ou l'aménagement de voiries et parcs de stationnement d'intérêt communautaire, ou très récemment pour les mobilités actives (vélo) relancées depuis septembre 2021. Entre 2016 et 2021, les dépenses dédiées à cette compétence ont doublé par rapport à la moyenne annuelle, pour s'établir à 86 M€, représentant désormais 51 % des dépenses globales de l'intercommunalité.

Le TCO est également chargé de la planification en matière de transports avec son plan de déplacements urbains (PDU), élaboré en 2007, puis en 2017 pour une durée de 10 ans. Avec un programme d'actions, réalisé à hauteur de 18 %, le PDU 2007 présente un bilan quelque peu lacunaire quand, à mi-parcours, les actions pleinement achevées du PDU 2017 représentent seulement 3 %. Outre les choix budgétaires d'investir sur d'autres compétences, les effectifs de la direction de la mobilité et des transports (DMT) du TCO, en particulier ceux dédiés au pilotage du PDU, n'apparaissent pas en adéquation avec les enjeux afférents. Un grand nombre d'actions nécessitant la coordination de plusieurs acteurs sur le territoire, en particulier les communes qui ont conservé leurs compétences en matière de plan local d'urbanisme, voirie et stationnement, aurait mérité une plus forte impulsion de la part du TCO tandis que la commune du Port indique, en ce qui la concerne, avoir davantage été freinée dans sa programmation d'aménagement qui prévoyait la déclinaison de plusieurs axes du PDU, par l'absence d'arbitrage, les changements d'orientation ou encore les retards dans la réalisation des infrastructures de transport portées au niveau intercommunal. Il sera utile à cette fin de mettre en place un comité de pilotage en interne pour assurer l'avancement, la coordination et le suivi effectif de ces actions tout en finalisant l'instauration du comité de partenaires sur son territoire et la conclusion du contrat opérationnel de mobilité avec la région.

Dans sa gouvernance interne en matière de mobilité, le TCO devra veiller à garantir une meilleure périodicité des réunions de son assemblée délibérante, une présence régulière plus importante des élus au sein des commissions thématiques, une étude plus transversale des sujets entre les élus et les directions opérationnelles ainsi qu'une meilleure transparence et qualité de l'information de ses élus et de sa population au travers des procès-verbaux de séance et des comptes rendus plus réguliers de l'exercice des délégations confiées au bureau et à son président.

Le TCO devra également être vigilant sur la situation financière et juridique de son opérateur historique de transports urbains, la SEMTO, dont il est le principal actionnaire, ainsi que celle de sa filiale, la société Transreo, tous deux prestataires dans le cadre d'un groupement titulaire de la délégation de service public (DSP) pour la gestion et l'exploitation du réseau de transports urbains depuis 2007. Depuis 2016, la rentabilité économique de la SEMTO est en diminution du fait de la détérioration de ses marges d'exploitation et ses principaux indicateurs de gestion sont en baisse. Le TCO n'est pas représenté et ne dispose d'aucun moyen de contrôle direct ni même d'information sur l'activité de Transreo. La filiale ne dispose que de très peu d'effectifs et n'exerce en propre quasi-aucune mission relevant de son objet social. En déficit depuis 2019, sa situation financière critique a conduit la SEMTO à décider de sa recapitalisation en 2021, mobilisant de nouveau la trésorerie de ses actionnaires.

Au-delà, le modèle économique porté par son opérateur repose sur la sous-traitance d'une part substantielle du service public délégué à une cinquantaine d'entreprises de transport, non conforme à la réglementation européenne. Si cette sous-traitance effectuée par l'intermédiaire de Transreo, qui n'exerce en propre aucune mission dans le cadre de la DSP, permet de proposer un coût de production attractif pour répondre aux consultations du TCO, elle comporte plusieurs fragilités au regard des règles de la commande publique et du droit du travail. Au-delà, la multiplicité des acteurs et des relations contractuelles ne favorise pas la clarification des rôles et des responsabilités de chacun et appelle à une évolution rapide du modèle, d'autant que l'examen du contrat de DSP, qui révèle un équilibre économique particulièrement favorable au délégataire, révèle un certain nombre de défaillances dans son exécution, par l'absence de contrôle et de suivi de la sous-traitance, des difficultés dans la mise en œuvre des pénalités contractuelles et le fonctionnement de la régie de recettes des titres de transports scolaires, qui nécessiteront de renforcer les moyens du TCO dédiés au pilotage de ce contrat, dont les résultats financiers et opérationnels sont nettement en retrait des objectifs initiaux.

RECOMMANDATIONS¹

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Performance	Gouvernance et organisation interne	Finaliser, en tant que principal actionnaire de la SEMTO, et sans attendre la fin de l'actuel contrat de délégation de service public (DSP) prévue en septembre 2024, la réflexion initiée sur l'évolution du modèle porté par son opérateur dans le domaine des transports urbains et le devenir de sa filiale, la société Transreo.			X	19
2	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Instaurer, avant la fin de l'année 2022, le comité des partenaires prévu à l'article L. 1231-5 du code des transports.		X		22
3	Performance	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place, avant la fin de l'année 2022, un comité interne de pilotage du plan de déplacements urbains (PDU) pour assurer l'avancement, la coordination et le suivi effectif de ses actions.			X	40
4	Performance	Gouvernance et organisation interne	Renforcer, avant la fin de l'année 2022, les moyens en interne permettant d'assurer un pilotage et un contrôle effectif de la sous-traitance au cœur de l'exécution du contrat de DSP pour la gestion et l'exploitation du réseau de transports urbains.			X	52

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) a été ouvert le 7 octobre 2021 par lettre du président de la chambre adressée à M. Emmanuel Séraphin, président de l'intercommunalité depuis mi-juillet 2020, et à son prédécesseur M. Joseph Sinimalé.

Le contrôle porte sur les exercices 2016 et suivants et s'inscrit dans le prolongement de contrôles récents ayant donné lieu à deux rapports d'observations définitives publiés en 2020 concernant les compétences et la situation financière pour le premier et la gestion des déchets pour le second, ainsi que d'un contrôle de son opérateur en matière de transports urbains, la SEMTO, ayant donné lieu à un rapport d'observations définitives publiés en septembre 2022².

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 17 mai 2022 avec M. Sinimalé, et le 20 mai 2022 avec M. Séraphin.

Lors de sa séance du 2 juin 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé dans son intégralité à l'ordonnateur actuel et à l'ancien ordonnateur du TCO qui ont répondu par courriers enregistrés au greffe de la chambre respectivement le 22 septembre 2022 et le 24 août 2022. Des extraits ont également été transmis à ses cinq communes membres, à la région de La Réunion, à la société d'économie mixte des transports de l'ouest (SEMTO), aux sociétés Transreo et Transdev outre-mer ainsi qu'à M. Irchad Omarjee en sa qualité de vice-président du TCO délégué aux relations avec la SEMTO. Parmi les communes membres, seule celle du Port a répondu à la chambre. La région, la SEMTO et la société Transdev outre-mer ont également adressé une réponse.

La chambre, dans sa séance du 27 octobre 2022, a arrêté, après avoir examiné les réponses reçues, les observations définitives suivantes :

² Rapport d'observations définitives de la SEMTO rendu public le 22 septembre 2022 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/societe-deconomie-mixte-de-transports-de-louest-semto>

OBSERVATIONS

1 LES MISSIONS, LA GOUVERNANCE ET LES MOYENS DÉDIÉS

1.1 Un périmètre croissant des missions exercées en matière de mobilité

1.1.1 Des missions statutaires inégales dans leur degré de mise en œuvre

La communauté d'agglomération du TCO, issue de la communauté de communes du même nom, exerce depuis sa création le 31 décembre 2001³, sur le territoire de ses cinq communes membres (La Possession, Le Port, Saint-Paul, Saint-Leu et Trois-Bassins) la compétence obligatoire « organisation des transports urbains », devenue « organisation de la mobilité » en 2021⁴, au titre de l'aménagement de l'espace communautaire conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT). De ce fait, elle a la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur son territoire⁵.

Depuis l'entrée en vigueur, fin 2019, de la loi d'orientation des mobilités (LOM)⁶, chaque AOM est en charge de construire des solutions de mobilité à l'échelle de son périmètre, et est compétente pour organiser des services réguliers ou à la demande de transport public de personnes, des services de transports scolaires, des services relatifs aux mobilités actives (location de vélo) ou relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur (autopartage, covoiturage) et enfin des services de mobilité solidaire.

Les AOM peuvent également proposer des services de conseil et d'accompagnement auprès des différents acteurs et usagers⁷.

Ces services, introduits par la LOM, viennent élargir de manière notable le champ de compétences des AOM, qui concernait jusque-là seulement les services de transport urbain de

³ Arrêté préfectoral n° 4061 du 31 décembre 2001.

⁴ Arrêté préfectoral n° 280/SG/DCL du 17 février 2021.

⁵ Article L. 1231-1 du code des transports.

⁶ Loi du 24 décembre 2019 reprise au titre III du livre II de la première partie du code des transports.

⁷ Service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ; service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants et organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

personnes⁸, les transports scolaires⁹ et certains services de conseil. Toutefois, l'ensemble de ces services de mobilité et d'accompagnement revêt un caractère facultatif pour l'AOM qui peut choisir d'organiser ceux qu'elles trouvent les plus adaptés à ses spécificités locales, selon une approche « à la carte »¹⁰.

Si le TCO entend exercer dans les faits l'ensemble des missions susceptibles de relever de « *l'organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code* » (spécifique à la région Ile-de-France), aucune délibération ne récapitule ces missions comme le prévoit l'article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa version en vigueur depuis fin 2019, et permettant de justifier du taux du versement mobilité¹¹ institué sur son territoire. Le TCO s'engage à mettre à jour cette liste dans une délibération spécifique en lien avec le versement mobilité.

Le TCO assure également la planification, le suivi et l'évaluation de sa politique de transports, devenue mobilité, avec son plan de déplacements urbains (PDU), élaboré pour la première fois en 2002, et révisé en 2007 puis en 2017 pour une durée de 10 ans. Une actualisation de ce dernier est prévue en 2022 pour devenir un plan de mobilité conformément aux exigences de l'article L. 1214-3 du code des transports pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Ce n'est qu'à partir de septembre 2021, que le TCO a recommencé à mettre en place des services relatifs aux mobilités actives avec notamment un service de location de vélos à assistance électrique « Mobi'ouest » et la fixation de critère de reconnaissance d'intérêt communautaire de projets de parc de stationnement vélos, tandis que d'autres actions, comme la « rando vélo » annuelle mise en place dans le cadre du précédent PDU n'a pas été reconduit depuis.

S'agissant du covoiturage, le TCO considère que « *compte tenu de la morphologie du territoire (...)* » et l'absence de marché pour du covoiturage longue distance, l'avenir de celui-ci « *passé nécessairement par une coordination à l'échelle de l'île (...) [avec un] portage par la région et/ou le SMTR* » (syndicat mixte de transports de La Réunion¹²), d'autant que les principaux trajets effectués se font d'un EPCI à l'autre. Il assure ainsi depuis 2014 la desserte, par son réseau de transport urbain, des quatre parkings de covoiturage réalisés par la région au niveau des échangeurs de la route des Tamarins. Cette dernière a également financé des plateformes de mise en relation d'usagers dans le cadre d'un récent appel à projet¹³. La chambre note que, s'il paraît cohérent de mener les principales actions, notamment en termes de

⁸ Au sens du chapitre II du titre II de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs repris à l'article L. 1231-1 du code des transports en 2010 (services réguliers et à la demande).

⁹ En vertu de l'article L. 213-11 du code de l'éducation depuis 2002 puis de l'article L. 3111-7 du code des transports depuis 2010.

¹⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/lorganisation-mobilite-en-france> ; questions / réponses ADCF sur la LOM avril 2020 p. 10 <https://www.adcf.org/files/DOCS/Questions-Reponses-LOM-AdCF-competence-AOM.pdf>.

¹¹ Le versement mobilité est une contribution locale des employeurs, personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception de certaines fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif, d'au moins onze salariés, instaurée par délibération de l'AOM et recouvrée par l'Urssaf afin de financer les transports en commun dans les régions, les départements et les communes : cf. articles L. 2333-64 et suivants du code des transports.

¹² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-mixte-de-transports-de-la-reunion-smtr-1>.

¹³ <https://regionreunion.com/sites/transports/article/le-covoiturage-pour-une-mobilite-durable>.

réalisation d'infrastructures ou de mise en relation des usagers à l'échelle de l'île, le TCO qui regroupe 25 % de la population de La Réunion, en sa qualité d'AOM, n'a engagé à fin 2022 aucune démarche pour l'élaboration d'un « *schéma de développement des aires de covoiturage* », qui lui incombe sur son territoire depuis fin 2014, seul ou « *conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés* »¹⁴.

Enfin, s'agissant des services de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants, le TCO n'intervient que ponctuellement, sur demande extérieure, tandis qu'au titre des axes d'amélioration du transport de marchandises, celui-ci indique avoir réalisé en 2016 une étude en co-maitrise d'ouvrage avec le grand port maritime ayant conduit à l'élaboration d'un schéma de principe pour l'aménagement de la future zone arrière portuaire, qualifié de projet d'intérêt général en 2014, et dont le pilotage avec l'ensemble des acteurs concernés (préfecture, région, département, TCO, communes du Port et de la Possession, grand port maritime et organisations socio-professionnelles) a été initié en 2022.

1.1.2 Des missions soumises à définition d'un intérêt communautaire peu investies

En lien avec les questions de mobilité, le TCO assure également, depuis sa création, en vertu de ses statuts initiaux, la compétence facultative en matière de création ou aménagement et entretien de voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Il a précisé par délibération du 4 novembre 2002 que cette compétence recouvrait les travaux de création, aménagement ou entretien de voiries communales ou de zones d'activités économiques (ZAE) et des parcs de stationnement reconnus d'intérêt communautaire, sa participation, par voie de fonds de concours, aux mêmes travaux concernant les voiries communales ou appartenant à d'autres personnes morales, en zone agglomérée ou non, dès lors qu'elles sont empruntées par des transports urbains et, enfin, sa participation au financement des infrastructures nécessaires au développement des pistes cyclables et des parcs à vélos.

Voiries d'intérêt communautaire

Par délibération du 24 mai 2004¹⁵, le TCO a défini les voiries d'intérêt communautaire (VIC) comme l'ensemble des voies à créer ou aménager, qui combineront trois types d'aménagement destinés à répondre aux priorités de l'agglomération, à savoir des aménagements favorisant la circulation des transports en commun (transport en commun en site propre dit « TCSP », couloir-bus, couloir d'approche aux carrefours etc.), des cheminements piétons et des itinéraires cyclables.

Cette délibération y inclut également les voies du domaine public des ZAE et zones d'aménagement concertées (ZAC), elles-mêmes reconnues d'intérêt communautaire.

Depuis 2003, seules trois voies ont été classées VIC, dont une seule récemment en 2017 qui n'a fait l'objet d'aucun aménagement¹⁶ et une précédente qui a finalement été déclassée en 2021¹⁷.

¹⁴ Article L. 1231-15 du code des transports.

¹⁵ Délibération CC n° 2004-073.

¹⁶ Rue Leconte de Lisle à La Possession dans le cadre de l'itinéraire privilégié « cœur de ville ».

¹⁷ Rue Saint-Louis à Saint-Paul.

Parcs de stationnement d'intérêt communautaire

Jusqu'à décembre 2021, aucune délibération n'a été prise par le TCO pour définir les critères permettant de reconnaître d'intérêt communautaire un projet de création ou d'aménagement et d'entretien d'un parc de stationnement ni, par conséquent, pour reconnaître d'intérêt communautaire ce type de projet. Le TCO indique qu'aucun besoin n'a été identifié sur son territoire en dépit de plusieurs sollicitations des communes membres et l'absence de consultation de la population. À ce jour, seuls des projets de parking-relais sont à l'étude en complément de services de « transport lourd » (Tram, transport en commun en site propre « TCSP », bus à haut niveau de service « BHNS », téléphérique).

La chambre relève que plusieurs actions, inscrites dans le PDU du TCO pour répondre aux objectifs fixés en matière de stationnement par les textes¹⁸, nécessiteraient, à défaut de disposer d'une compétence générale dans ce domaine, de développer les projets de stationnement « mutualisés » (fiche d'actions n° 24 PDU 2017) ou d'intérêt communautaire en impulsant une dynamique auprès de ses communes membres¹⁹. S'agissant des projets de stationnement dits « parc-relais » destinés à assurer une meilleure complémentarité avec les autres formes de mobilité (vélos, transports collectifs etc.), en l'absence de réalisation de transport dit « lourd », type tramway ou bus à haut niveau de service (BHNS), aucun besoin de stationnement permettant d'absorber la nouvelle fréquentation induite par ces ouvrages n'a été identifié par le TCO, dont l'étude devrait néanmoins s'inscrire dans le cadre du projet de futur BHNS.

En revanche, depuis décembre 2021, le TCO a fixé les critères cumulatifs pour reconnaître d'intérêt communautaire des projets d'aménagement de parc de stationnement vélos qui devraient permettre dans les prochaines années de développer ces actions²⁰.

1.2 Une gouvernance en matière de mobilité à structurer

1.2.1 Des modalités de gouvernance interne à améliorer

Les organes de décision

Depuis 2016, la composition du conseil communautaire du TCO est fixée à 64 conseillers²¹, répartis initialement ainsi : 32 délégués pour la commune de Saint-Paul, 12 pour la commune du Port, 9 pour chacune des communes de La Possession et Saint-Leu et

¹⁸ Article L. 1214-2 du code des transports 7 et 7° bis.

¹⁹ Fiches d'actions n° 1 « Prioriser la réalisation d'aménagements vers les pôles d'échanges dans les ZATT », n° 2 « Intégrer les cheminements vers les arrêts de transport en commun dans les projets urbains », n° 4 « Conditionner l'urbanisation aux zones bien desservies par les transports en commun », n° 7 « Intégrer des services pour les modes de rabattement autour des pôles d'échanges », n° 23 « Limiter l'offre de stationnement public dans les centres villes, en lien avec l'offre de transport en commun ».

²⁰ Délibération CC n° 2021-166 cf. CR CC du 17 décembre 2021.

²¹ Arrêté préfectoral n° 2778 du 29 janvier 2014.

2 pour la commune de Trois-Bassins. Depuis 2019, les communes du Port, La Possession et Saint-Leu disposent chacune de 10 délégués²².

Le bureau communautaire est quant à lui composé du président et des vice-présidents, dont le nombre a été fixé à 15 depuis 2014, dans la limite maximale prévue par les textes²³, auxquels a été ajouté un délégué communautaire pour la période d'avril 2016 à juillet 2020²⁴.

Outre les quatre commissions obligatoires²⁵, cinq commissions thématiques permanentes ont été instituées par le TCO entre 2016 et 2020, dont la commission « services publics » liées aux questions d'environnement et de transports, puis six commissions après juillet 2020, avec désormais une commission spécifique « mobilité ». Elles comprennent chacune 14 membres répartis entre les 5 communes du TCO²⁶.

Pour la période antérieure à juillet 2020, il a été constaté un très faible nombre d'élus présents dans la commission « service public ». Depuis septembre 2020, la commission « mobilité » a réuni à chaque séance au moins huit de ses membres. La chambre invite donc l'ensemble des élus concernés à maintenir le niveau de leur participation à cette commission.

Un recours aux commissions conjointes permettrait également une approche plus transversale des sujets entre les élus et les différentes directions du TCO, dont les trois directions opérationnelles²⁷ amenées à travailler sur des projets communs ou complémentaires en matière de mobilité, au-delà de l'élaboration ou de la révision des documents de planification.

Enfin, l'ensemble des comptes rendus de séance du bureau ou du conseil communautaire, qui ne font pas état des débats, ne favorise pas la transparence à l'égard des citoyens. La chambre rappelle au TCO que depuis le 1^{er} juillet 2022 les textes prévoient expressément que cette retranscription des débats figure dans les comptes rendus de séance de son assemblée délibérante mis en ligne sur son site internet²⁸.

Le 24 juillet 2020, le conseil communautaire du TCO a pris acte de l'obligation d'élaborer un pacte de gouvernance en lien avec ses communes membres²⁹. Le TCO indique avoir fait le choix d'élaborer ce pacte en lien avec le projet de territoire, une fois celui-ci élaboré d'ici fin 2022. Ce faisant, le pacte de gouvernance ne devrait voir le jour qu'en 2023, après que les communes membres aient donné leur avis sur celui-ci, soit trois ans après le renouvellement des conseils municipaux en 2020 et quasiment à mi-mandature, alors que les textes prévoient qu'il doit intervenir sous neuf mois suivant ce renouvellement. La chambre invite donc l'intercommunalité à finaliser rapidement l'élaboration de ce document, en reprenant le cas échéant les dispositifs de gouvernance partagée déjà existants, comme la conférence des maires, pour fixer également les orientations en matière de mutualisation et les objectifs en matière

²² Arrêtés préfectoraux n° 3393 du 30 octobre 2019 et du 17 février 2021 susvisé.

²³ 4^{ème} alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT (maximum 30 % de l'effectif du conseil communautaire et le nombre de quinze) ; délibérations CC n° 2014-002 et 2020-002.

²⁴ Délibération CC n° 2016-023.

²⁵ Commission consultative des services publics locaux (CCSPL), commission d'appel d'offres (CAO), commission de concession et délégation de service public (CDSP) et commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CIAPH).

²⁶ Délibération CC n° 2020-009 du 24 juillet 2020.

²⁷ Direction de la mobilité et des transports, direction des travaux et du patrimoine, direction de l'aménagement.

²⁸ Article L. 2121-15 du CGCT

²⁹ Délibération CC n° 2020-047 conformément à l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

d'égale représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions.

Les délégations confiées au bureau, au président et aux vice-présidents

L'organe délibérant du TCO a fait le choix de confier une large part de ses attributions au bureau dans son ensemble, dans le respect des limites fixées par les textes et à la condition que les crédits nécessaires soient inscrits au budget³⁰. En parallèle, le président s'est vu confier une grande part des attributions restantes du conseil communautaire³¹.

Le compte rendu de l'exercice de ces délégations n'a pas lieu à chaque réunion du conseil communautaire comme le prévoient les textes. Lorsqu'ils existent, ces comptes rendus sont très succincts et ne mentionnent que l'objet, voire le montant de la décision, et ne précisent pas, pour les marchés, les entreprises retenues. Compte tenu des larges attributions confiées au bureau et au président du TCO, la chambre l'invite à respecter les obligations de compte rendu de l'exercice de ces délégations lors de chaque séance de l'assemblée délibérante et à mieux détailler leur contenu afin d'assurer une information plus régulière et transparente aux élus.

Le président du TCO a délégué une partie de ses fonctions aux vice-présidents comme le permettent les textes³². Entre 2016 et juillet 2020, une vice-présidente a reçu délégation dans le domaine des déplacements, et depuis juillet 2020, deux vice-présidents ont reçu délégation, respectivement dans le domaine des « transports et mobilités » et celui des « relations avec la SEMTO », principal opérateur de transports urbains du TCO.

La création de ces deux délégations, qui recouvrent pour partie un champ commun concernant les relations avec la SEMTO, ne facilite pas leur articulation dans les faits, d'autant qu'elles sont accordées « concurremment » avec le président du TCO. À titre d'exemple, l'élue déléguée aux transports et à la mobilité travaille directement avec les services de la SEMTO sur certains dossiers relatifs à l'adaptation et l'évolution de l'offre de transports, sans nécessairement que l'élue déléguée aux relations avec la SEM ne soit associé à ces échanges. Par ailleurs, le choix de confier cette délégation, au vice-président, devenu président du conseil d'administration de la SEMTO depuis le 4 novembre 2020, interroge sur la faculté de concilier les intérêts des deux structures, notamment au sein de la commission « mobilité » chargée d'instruire les projets de délibérations, avant leur passage en bureau ou en conseil communautaire, alors que le second audit réalisé en 2019 sur la DSP attribuée au groupement, dont la SEM est le mandataire, soulignait déjà les difficultés rencontrées sur ce point. En réponse à la chambre, le TCO indique qu'il proposera de nouveaux périmètres d'intervention pour ces deux vice-présidents.

Les indemnités de fonction versées aux élus

³⁰ Délibérations CC n° 2014-007 du 28 avril 2014, n° 2018-076 du 17 septembre 2018 et n° 2020-006 du 24 juillet 2020 conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT.

³¹ Ces délégations portent notamment sur toute décision concernant la passation, l'exécution et le règlement des marchés (sauf concours de maîtrise d'œuvre), accords-cadres, délégations de service public et leurs avenants ainsi que la réalisation des emprunts, sans limitation de montant, la création des régies comptables, la prise en charge des frais de voyage et d'inscription des élus et des agents en mission ou en formation d'intérêt commun, le renouvellement de l'adhésion du TCO aux associations et organismes extérieurs dont il est membre, et pour ce qui concerne plus particulièrement les transports, le remboursement de trop-perçus du versement transport ou des titres de transports scolaires, l'exclusion d'une durée supérieure à une semaine des transports scolaires et les dispositions nécessaires à la continuité du service public en cas d'urgence.

³² Article L. 5211-9 du CGCT.

Les indemnités de fonction aux élus du TCO ont été fixées par deux délibérations successives du 28 avril 2014 et du 24 juillet 2020. Les taux fixés par ces deux délibérations sont restés inchangés depuis 2014, à savoir 145 % pour le président, 62,80 % pour les vice-présidents et 6 % pour les conseillers communautaires ne bénéficiant pas de délégation, dans le respect des barèmes fixés par les textes respectivement pour chaque catégorie d' élu³³. Il en résulte un montant brut mensuel susceptible d'être versé aux élus du TCO de 41 322,08 € pour la période de janvier 2016 à mi-juillet 2020 puis de 42 277,77 € à compter de cette date conforme à l'enveloppe indemnitaire globale résultant de l'application des textes pour chaque période.

En revanche, la délibération de 2014, qui faisait expressément référence à la valeur de l'indice brut terminal de la fonction publique en vigueur lors de son adoption (1015), n'a fait l'objet d'aucune modification avant le 24 juillet 2020, en dépit des deux augmentations successives, les 1^{er} janvier 2017 et 2019, de la valeur de cet indice³⁴. Le TCO ne pouvait dès lors prendre en compte ces augmentations pour le calcul des indemnités de fonction, sans nouvelle délibération actualisant la valeur de l'indice ou se bornant à faire référence à « l'indice brut terminal de la fonction publique »³⁵. Les sommes ainsi versées sans fondement juridique représentent, pour les 15 vice-présidents et 48 délégués communautaires en fonction entre juillet 2017 et juin 2020, un indu estimé à 20 271 €. La délibération du 24 juillet 2020 tient désormais compte de ces préconisations et ne fait plus mention de la valeur de l'indice de référence.

1.2.2 Des relations avec les organismes extérieurs à clarifier

Entre 2016 et juillet 2020, le TCO a été membre de six organismes en lien avec la mobilité : le groupement des autorités responsables de transport (GART), le groupement d'employeurs dans le transport de La Réunion (GET 974), les associations Trans.Cité et Agir, la SEMTO et le syndicat mixte des transports de La Réunion (SMTR).

Depuis juillet 2020, le TCO n'a pas renouvelé son adhésion aux deux premiers groupements, pour lesquels il indique n'avoir pas eu recours à leur expertise sur la période antérieure. En revanche, le GET 974 s'est vu confier la mission d'accompagnement dans les transports scolaires dans le cadre de deux marchés successifs conclus de 2014 à 2018 (pour deux des trois lots) puis de 2018 à 2022 (pour l'ensemble du marché), moyennant pour ce dernier une rémunération de 11,5 M€ sur quatre ans. Si son adhésion à l'association Agir représente une cotisation globale de 65 100 € sur six ans et donne droit à cinq jours d'expertise par an, la seule mission réalisée dans ce cadre pour le TCO a été un audit sur l'analyse du contrat de DSP transports urbains réalisé en 2017, tandis que l'association s'est vu confier par voie d'un marché public conclu en 2018 l'animation d'un séminaire sur une évolution du statut de

³³ Articles R. 5216-1 du CGCT pour les indemnités de fonction de président et vice-président et L. 5216-4-1 du même code pour les indemnités de fonction des conseillers communautaires.

³⁴ À compter du 1^{er} janvier 2017 l'indice brut terminal de la fonction publique est passé de 1015 (soit 3 801,48 € brut mensuel) à 1022 (soit 3 847,57 € brut mensuel), puis à compter du 1^{er} janvier 2019 il est passé à 1027 (soit 3 889,40 € brut mensuel) cf. décrets n° 2017-85 du 26 janvier 2017 et n° 2017-1737 du 21 décembre 2017.

³⁵ Note d'information DGCL NOR : TERB8130058N : « les délibérations indemnitaires faisant référence à l'indice brut terminal de la fonction publique demeurent juridiquement valables et permettent l'application de la nouvelle valeur de référence ». En revanche, « pour les délibérations indemnitaires faisant référence à l'ancien indice brut terminal (...) ou à des montants en euros, une nouvelle délibération est nécessaire ».

la SEMTO en SPL (société publique locale), moyennant le montant de 10 850 €. Pour cette dernière, en dépit du peu de recours à son expertise, le TCO a décidé de renouveler son adhésion en juillet 2020.

Liens du TCO avec la SEMTO

Constituée en 1993, la société d'économie mixte de transports de l'Ouest (SEMTO), dont le capital social s'élève à 2 M€, est détenue à 77 % par deux actionnaires publics que sont la communauté d'agglomération du TCO, majoritaire à hauteur de 51,25 %, et la commune de Saint-Paul avec 25,62 %, le reste étant détenu par neuf actionnaires privés, dont 17,67 % par la société Transdev outre-mer (TOM).

Cinq élus du TCO, régulièrement désignés par délibération, siègent au conseil d'administration de la SEM. Aucun ne perçoit d'indemnités de présence. La participation de ces élus, comme celle du délégué communautaire, par ailleurs président du conseil d'administration de la SEM, au vote des délibérations attribuant le contrat de DSP transports urbains au groupement dont la SEMTO est mandataire en 2016, ou approuvant ses cinq avenants successifs et le dernier protocole transactionnel indemnisant le délégataire suite à la crise sanitaire liée à la covid 19 entre 2018 et 2021 ne pouvait les faire regarder à cette date comme étant intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT³⁶. Toutefois, le TCO devra veiller à faire respecter cette interdiction désormais explicitement visée au 12^{ème} alinéa de l'article L. 1524-5 du même code, dans sa version en vigueur depuis le 23 février 2022, pour ses prochaines délibérations.

Aucune délibération du TCO n'a été produite concernant l'approbation des dernières modifications statutaires de la SEM en 2014, fragilisant les actes juridiques pris par la société depuis l'adoption de ces statuts, ce que l'intercommunalité s'est engagée à régulariser. Par ailleurs, le 23 avril 2007 l'intercommunalité a autorisé la SEM à participer au capital social de sa filiale, la SARL Transreo, à hauteur de 29 200 € mais les statuts constitutifs de la société, créée quelques mois plus tard, et non modifiés depuis, prévoient une participation de 32 000 €. Dès lors que toute prise de participation d'une société d'économie mixte dans le capital d'une société commerciale doit faire préalablement l'objet d'un accord exprès de ses actionnaires publics³⁷, la chambre invite le TCO à régulariser celle-ci.

Le TCO détenant plus de 51 % du capital de la SEMTO, elle-même participant à hauteur de 58 % du capital de sa filiale, il se retrouve indirectement exposé aux risques, notamment financiers, liés à l'activité et la gestion de celle-ci, à hauteur de 30 % alors qu'il n'est pas représenté au sein de son assemblée générale des associés en dehors du président du conseil d'administration de la SEMTO, actuellement élu communautaire, qui y siège en tant que représentant de cette dernière, et qu'il ne dispose d'aucun moyen de contrôle direct sur celle-ci³⁸. En effet, si le rapport annuel établi par les élus administrateurs de la SEM et soumis au conseil communautaire du TCO³⁹ présente l'état de l'actionnariat et des instances de décision de la société, la vie sociale, le fonctionnement des organes sociaux ainsi que les résultats

³⁶ CE, 7 / 2 SSR, 2012-12-10, 354044, B, Auclair.

³⁷ Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT.

³⁸ Le guide des sociétés d'économie mixtes locales publié par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire rappelait déjà en 2007 que, « les prises de participations sont (...) susceptibles d'exposer les actionnaires publics que sont les collectivités locales à de nombreux risques juridiques et financiers », d'autant que « la société filiale serait par ailleurs soustraite à la fois au contrôle du représentant de l'État et à celui des collectivités territoriales actionnaires, qui ne seraient plus directement représentées dans les instances dirigeantes de la société ».

³⁹ Article L. 1524-5 du CGCT.

financiers, aucune information n'y figure concernant sa filiale. De même, les rapports annuels d'activité de la SEMTO, qui sont également mis à disposition des élus, ne comprennent aucune rubrique dédiée à l'activité et la situation financière de sa filiale, ce qui ne favorise pas la transparence de l'information à l'égard du principal actionnaire de sa société-mère. La chambre invite donc le TCO à se rapprocher de son opérateur pour améliorer la qualité de l'information qui lui est transmise sur ce point.

Depuis 2007, dans le cadre de deux délégations de service public (DSP) successives, la SEMTO exploite le réseau de transports urbains du TCO, dénommé Kar'ouest, avec d'autres sociétés privées, au sein de deux groupements momentanés d'entreprises (GME) distincts. Partie prenante dans les deux DSP successives, en tant que sous-traitante puis cotraitante du groupement, sa filiale, la SARL Transreo, occupe une place particulière dans le modèle économique en exploitant près des trois quarts du réseau de transports urbains. Lors de la création de sa filiale, intervenue dans le cadre de la préparation de la candidature du premier groupement à la DSP transport urbain en 2007, la SEMTO justifiait ce choix auprès de son actionnaire principal par le souhait d'harmoniser et structurer dans un cadre juridique les conditions d'intervention des taxiteurs de l'ouest, avec lesquels elle a toujours travaillé, pour des raisons de cohérence d'exploitation et de maîtrise économique.

Entre 2016 et 2020, la société Transreo compte entre 10 et 6 salariés, dont 4 cadres, principalement mis à disposition par la SEMTO et n'exerce en propre quasi-aucune mission relevant de son objet social. En parallèle, elle a conclu une cinquantaine de contrats de sous-traitance avec des taxiteurs et entreprises de transport dans le cadre de l'exécution de la DSP du TCO. Au-delà d'un premier bilan d'exécution à mi-parcours du contrat, relativement mitigé pour l'autorité délégante, la filiale de la SEMTO est en déficit depuis 2019. D'un autre côté, la rentabilité économique et les principaux indicateurs de gestion de la SEM diminuent depuis 2016 du fait notamment de la détérioration de ses marges d'exploitation. Le conseil d'administration de la SEM a donné mandat à son directeur général le 3 juin 2021 pour engager une réflexion concernant une éventuelle recapitalisation de Transreo, susceptible de mobiliser à nouveau une partie de la trésorerie de ses actionnaires, et donc indirectement celle du TCO. En dépit d'un nouveau déficit constaté à la clôture des comptes de Transreo au 31 décembre 2020 de 45 527 €⁴⁰ et d'une réduction de ses capitaux propres, devenus inférieurs à la moitié de son capital social de 55 000 €, ses actionnaires ont décidé à l'unanimité en décembre 2021 qu'il n'y avait pas lieu à dissolution anticipée de la société⁴¹. Le TCO indique n'avoir été ni consulté ni informé de cette résolution.

En parallèle, déjà évoquée à l'issue d'un audit externe confié par le TCO en 2018, l'idée d'une évolution de la SEMTO en société publique locale (SPL) est restée sans suite, en dépit d'une nouvelle proposition faite par le prestataire en charge d'un second audit de la DSP en 2020. Celui-ci soulignait que le modèle actuel qui « *conduit, par construction, à une multiplicité de rôles et de relations contractuelles (...) ne contribue pas à clarifier les rôles et responsabilités au sein du [groupement], notamment les modalités de coopération entre acteurs, le suivi de la production et des dépenses. Il peut, sur certains sujets, favoriser des intérêts qui peuvent par moments être contradictoires ou non optimisés pour le TCO.* ». Il concluait par la nécessité de positionner la SEMTO en structure de tête, soit dans son format actuel, soit sous une forme totalement publique travaillant exclusivement sur le territoire du

⁴⁰ Bilan financier SARL Transreo 2020.

⁴¹ Résolution de l'assemblée générale extraordinaire du 21 décembre 2021 enregistrée au registre du commerce et des sociétés auprès du greffe du tribunal de commerce de Saint-Denis de La Réunion le 13 janvier 2022.

TCO, ce qu'elle fait déjà à ce jour, et sous-traitant directement avec les opérateurs privés de transport qu'elle mettrait en concurrence sous le contrôle du TCO. Ce schéma ne priverait pas nécessairement l'autorité délégante de l'assistance de la société Transdev outre-mer (TOM) qui pourrait s'effectuer en lien direct plutôt que dans le cadre d'un groupement d'entreprises, dans la mesure où celle-ci n'assure elle-même qu'une mission d'expertise pour l'adaptation de l'offre de transport en réponse aux demandes de l'autorité délégante et sous-traite à l'une de ses filiales les prestations de contrôle des transporteurs. Toutefois, les conclusions de ces deux audits, que la société TOM conteste, n'ont pas été soumises aux élus du TCO ni donné suite à une réflexion en interne susceptible d'initier une évolution du modèle proposé par son opérateur.

La situation financière critique de Transreo, qui participe avec ses sous-traitants à 75 % de l'exploitation du réseau de transports urbains, ainsi que la complexité du modèle actuel porté par le groupement d'entreprises, fragilise l'équilibre du contrat de DSP et nécessite que le TCO, en tant que principal actionnaire de la SEMTO, finalise, sans attendre la fin de l'actuelle DSP, la réflexion initiée en 2018 sur les possibilités d'évolution du modèle porté par celle-ci dans le domaine des transports urbains sur son territoire et le devenir de sa filiale. La chambre rappelle par ailleurs qu'à compter du 1^{er} janvier 2023, sauf mention contraire dans les statuts de la SEM, celle-ci devra être représentée à l'AG des associés de sa filiale, par l'un des représentants de ses actionnaires publics au sein de son conseil d'administration et désigné par celui-ci. Ce représentant devant être issu d'une collectivité ou d'un groupement exerçant une compétence à laquelle l'objet social de Transreo concourt, il sera nécessairement choisi parmi ceux du TCO puisque la commune de Saint-Paul n'a plus la compétence en matière de transport⁴². Ces dispositions devraient permettre, en attendant l'aboutissement d'une véritable réflexion sur le devenir de la filiale, de renforcer le contrôle et l'information dont dispose le TCO sur son activité.

Recommandation n° 1 : Finaliser, en tant que principal actionnaire de la SEMTO et sans attendre la fin de l'actuelle DSP prévue en septembre 2024, la réflexion initiée sur les possibilités d'évolution du modèle porté par celle-ci dans le domaine des transports urbains sur son territoire et le devenir de sa filiale.

Liens avec le SMTR

Le 25 février 2013, le TCO a décidé d'adhérer au syndicat mixte des transports de La Réunion (SMTR), considéré alors comme une structure de coopération institutionnelle, regroupant la région et le département de La Réunion ainsi que les cinq intercommunalités, AOM sur leur territoire respectif, afin de « *travailler conjointement dans de nombreux domaines au bénéfice du développement des transports publics* »⁴³.

Le fonctionnement de ce syndicat mixte est assuré depuis sa création par les contributions financières de ses membres, respectivement de 15 % pour la région et le département, et 14 % pour chacune des intercommunalités. Elles représentent pour le TCO un montant global de 650 044 € depuis 2016, soit une moyenne annuelle de 108 340 € et a mobilisé

⁴² Nouvel article L. 1524-5-1 du CGCT créé par la loi 3DS du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁴³ Délibération CC n° 2013-008.

deux élus du conseil communautaires du TCO, désignés comme délégués au syndicat, dont l'un est également vice-président de de cet organisme.

Il ressort de l'examen de la gestion de ce syndicat, que les difficultés récurrentes de gouvernance interne depuis 2017 ont considérablement réduit la portée et l'efficacité de son action à l'échelle de l'île, la plupart des projets n'aboutissant peu ou pas⁴⁴. Le TCO n'a par ailleurs jamais sollicité le SMTR pour réaliser des missions ou études propres à son territoire.

Le 15 avril 2019, le conseil communautaire du TCO a validé le principe de son retrait du syndicat⁴⁵ et en a informé le syndicat par courrier du 30 avril suivant l'invitant à conclure une convention de retrait, conformément à ce que prévoient ses statuts, auquel ce dernier n'a pas donné suite. En dépit d'une nouvelle demande en ce sens du TCO le 19 janvier 2021, aucune convention de retrait n'a été établie depuis. La désignation d'une nouvelle gouvernance le 17 janvier 2022, avec notamment un nouveau président et un bureau entièrement renouvelé, auquel est associé un représentant de chaque intercommunalité, dont la vice-présidente du TCO en charge des « transports et mobilités », laisse augurer d'une nouvelle volonté de coopération des différentes AOM au sein de cet organisme.

Liens avec la région Réunion, chef de file en matière de mobilité

Le TCO a bénéficié depuis 2016 du versement du solde de plusieurs subventions régionales attribuées dans le cadre du programme « Trans Eco Express » à hauteur de 642 075 € portant exclusivement sur l'achat de matériel roulant et d'abris voyageurs. Il a également bénéficié de subventions régionales, complémentaires aux fonds européens de développement régional (Feder), à hauteur de 2,96 M€ versés depuis 2016, dont 2,58 M€ part Feder et 375 415 € part région pour la réalisation d'ouvrages d'infrastructures et de réseaux tels que des pôles d'échanges, des aménagements urbains autour de ces derniers et des transports en commun en site propre (TCSP), ainsi que pour une étude de transport personnalisé aérien (cf. annexe 2).

La région, désormais compétente en matière de transports scolaires, verse par ailleurs au TCO depuis 2020 une dotation pour le service de transports scolaires extra-muros⁴⁶ assuré par ce dernier, et jusqu'alors versée par le département. Il a ainsi perçu à ce titre 2,16 M€ entre 2016 et 2020. 674 élèves étaient concernés par le dispositif sur l'année scolaire 2019-2020 pour un coût forfaitaire de 700 € par élève transporté qui n'a pas été actualisé depuis 2013. Le TCO indique que ce coût avait initialement été fixé par le département de manière unilatérale et uniforme pour toutes les AOM alors que le dimensionnement et le coût de ce service est différent selon les territoires et qu'il ne couvre pas le coût réel de cette prestation. Suite à un courrier commun signé par les représentants des cinq intercommunalités AOM de l'île plaçant pour une revalorisation de ce forfait, la région s'était engagée le 15 avril 2020 à faire une proposition en ce sens au TCO dans la mesure où celui-ci lui communiquerait les justificatifs permettant de déterminer les différents paramètres de coût pour son territoire. Fin octobre 2022, aucun élément n'a été communiqué permettant d'étayer le chiffrage dont le TCO se prévaut.

La région travaille également en collaboration avec le TCO sur leurs projets respectifs et complémentaires liés à la mobilité. Deux conventions de co-maitrise d'ouvrage ont ainsi été conclues entre l'intercommunalité et la région. La première porte sur des études de faisabilité

⁴⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-mixte-de-transports-de-la-reunion-smtr-1>.

⁴⁵ Délibération CC n° 2019-013.

⁴⁶ Dotation versée au TCO pour compenser le coût du transport scolaire d'élèves habitant sur son territoire mais suivant des formations dans des établissements situés au-delà de son périmètre géographique.

d'un boulevard urbain intégrant des voies dédiées aux transports en commun dit « prolongement de l'axe mixte », qui se sont déroulées en 2018 sous la maîtrise d'ouvrage déléguée du TCO, la seconde concerne des études de faisabilité d'un réseau régional de transports guidés (RRTG) Ouest / Tram Ouest, qui se sont déroulées en 2019 sous la maîtrise d'ouvrage déléguée de la région. À l'issue d'une concertation préalable qui s'est déroulée d'octobre à décembre 2020, la région a décidé d'engager la réalisation du prolongement de l'axe mixte, pour lequel des études de maîtrise d'œuvre sont en cours et font l'objet de comités de pilotage réunissant les différents acteurs concernés que sont la région, le TCO, la commune de Saint-Paul, l'État et le groupement d'intérêt public (GIP) Écocité.

Enfin, la région, en sa qualité de chef de file en matière de mobilité depuis 2019, est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des AOM, qui s'exercent dans un premier temps à l'échelle des bassins de mobilité, définis en concertation avec celles-ci, et dans un second temps dans le cadre des contrats opérationnels de mobilité (COM)⁴⁷. Après validation en avril 2021 du périmètre des bassins de mobilité correspondant à celui des différentes intercommunalités, un projet de socle commun aux futurs contrats opérationnels de mobilité a été transmis à ces dernières⁴⁸. En l'absence de réponse formelle du TCO, la région a considéré en mai 2021 que l'intercommunalité validait le projet de socle commun proposé. La région a transmis au TCO un projet de COM le 5 août 2022 venant préciser les actions en matière de mobilité à décliner pour chaque rubrique visée dans le socle commun, actuellement à l'étude au TCO. Celui-ci considère cet outil comme *« particulièrement opportun dans le contexte de l'ouest, compte tenu des enjeux de complémentarité entre son système de transport et celui de la région, en particulier son projet de bus à haut niveau de service (BHNS), dont l'infrastructure (pôles d'échanges multimodaux) doit être mutualisée sur une grande partie de son itinéraire avec celle du RRTG-RunRail porté par la région »*. Toutefois, à fin octobre 2022, aucune date prévisionnelle n'a encore été fixée pour la finalisation de ce contrat, dont la version proposée par la région expirerait au 31 décembre 2024. La chambre invite dès lors le TCO à achever l'élaboration de cette convention le plus rapidement possible pour lui permettre de décliner les actions définies dans celle-ci.

Le comité des partenaires

L'article L. 1231-5 du code des transports, dans sa version en vigueur depuis fin 2019, prévoit que *« les autorités organisatrices mentionnées aux articles L. 1231-1 et L. 1231-3 créent un comité des partenaires dont elles fixent la composition et les modalités de fonctionnement. Ce comité associe a minima des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants ainsi que des habitants tirés au sort (...) »*.

Le TCO indique ne pas avoir à ce jour institué de comité des partenaires dans l'attente de la signature du contrat opérationnel de mobilité en cours d'élaboration avec la région Réunion. En effet, si le principe de sa création a été approuvé et ses membres élus nommés par délibération du conseil communautaire le 28 mars 2022, les représentants extérieurs ne sont pas encore désignés. De son côté, la région précise être dans l'attente de l'instauration de ce comité pour finaliser le COM. La chambre relève qu'aucun texte ne conditionne à la conclusion du COM l'instauration de ce comité prévu par les dispositions susvisées depuis leur entrée en

⁴⁷ Articles L. 1215-1 et 2 du code des transports.

⁴⁸ Il prévoit notamment la mise en œuvre de différentes formes de mobilité et d'intermodalité, la création, l'aménagement et le fonctionnement de pôles d'échanges multimodaux et d'aires de mobilité, la gestion des situations dégradées, le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité pour améliorer la cohésion sociale et territoriale, et enfin diverses aides à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transport et de services de mobilité.

vigueur en décembre 2019, notamment pour être consulté « *au moins une fois par an et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place* », mais également « *avant toute instauration ou évolution du taux du versement destiné au financement des services de mobilité et avant l'adoption[/révision] des documents de planification* ».

Depuis cette date, outre la consultation périodique annuelle sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place, le comité aurait pu être consulté préalablement à diverses délibérations adoptées sur des sujets intéressant la mobilité⁴⁹. La chambre recommande donc au TCO d'instaurer ce comité prévu par les textes depuis 2019, sans attendre la conclusion du COM, dans la mesure où, comme il l'indique en réponse à la chambre, « *il s'agit d'une source d'information (...) susceptible de faire progresser le service public* » mais également d'un outil de transparence sur son territoire.

Recommandation n° 2 : Instaurer, avant la fin de l'année 2022, le comité des partenaires prévu à l'article L. 1231-5 du code des transports.

1.3 Des moyens humains déconnectés des enjeux techniques et financiers dédiés à la mobilité

1.3.1 Une compétence au cœur des actions du TCO en termes financiers

En 2021, les dépenses dédiées à la mobilité ont doublé par rapport à la moyenne annuelle constatée depuis 2016, pour s'établir à 86 M€, représentant désormais 51 % des dépenses globales de l'intercommunalité. La contribution financière forfaitaire, versée dans le cadre de la DSP pour l'exploitation du réseau de transports urbains, s'élève à 24,11 M€ sur le même exercice, représentant plus de la moitié (53 %) de ces dépenses. Les recettes dédiées s'établissent quant à elle à 35,78 M€, dont 26,49 M€ pour la seule part du versement mobilité, qui représente 74 % de ces recettes. Ainsi, pour chaque année depuis 2016, et encore davantage sur le dernier exercice 2021, les recettes étant inférieures aux dépenses liées à la mobilité, il demeure un coût net dans le budget global du TCO pour financer ces dernières.

Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de 4,4 % pour s'établir à 40,49 M€ en 2021. Les charges à caractère général (chapitre 011) représentent 96 % de ces dépenses et sont constituées principalement des sommes facturées au titre des prestations de services rendues dans le cadre des marchés de transports scolaires (11,7 M€) et d'accompagnement scolaire (2,65 M€), ainsi que de la contribution financière forfaitaire versée dans le cadre de la DSP transports urbains pour 24,11 M€. Les autres charges de gestion courante (compte 65) connaissent une forte hausse sur la période (+ 278 %), avec un pic en 2020, liée à des intérêts moratoires et pénalités versés par le TCO à hauteur de 1,13 M€ dans le cadre des marchés de

⁴⁹ Délibérations CC n° 2020-145, 146, 147, 180 et n° 2021-062 : actualisation de la feuille de route des mobilités, déclinaison opérationnelle du programme d'infrastructures de transport du TCO, création d'un service de location moyenne et longue durée de vélos à assistance électrique (VAE), instauration de la gratuité des transports scolaires pour les élèves du premier degré ou encore la mise en place d'une grille tarifaire pour le service de VAE.

transports scolaires et d'accompagnement scolaire avant de rediminuer pour s'établir à 500 000 € en 2021. En parallèle, le TCO a procédé en 2020 à une reprise de provisions d'un montant de 400 000 € (compte 78), initialement constituée en 2018 sous le libellé « gilets jaunes transports scolaires » (compte 6815), pour la réinscrire de nouveau avec le même objet sur le même exercice.

Les dépenses d'investissement, qui concernent principalement les transports urbains, enregistrent, quant à elles, une très forte hausse sur l'ensemble de la période, en particulier entre 2020 et 2021 où elles passent de 3,97 à 45,53 M€. Celle-ci résulte d'une forte hausse des immobilisations corporelles et en cours (comptes 21 et 23) avec en parallèle une baisse significative des immobilisations incorporelles (compte 20). Ces tendances s'expliquent par le lancement de plusieurs études entre 2016 et 2018⁵⁰, suivie de la réalisation de certains travaux et l'acquisition de matériels roulants par le TCO à partir de 2018⁵¹.

La chambre rappelle que les dépenses sont inscrites à la section d'investissement si elles ont pour effet d'accroître la valeur d'un élément d'actif ou d'en augmenter sa durée probable d'utilisation, cet élément d'actif étant destiné à rester durablement dans le patrimoine de la collectivité⁵². Ainsi, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable au TCO entre 2016 et 2019, puis la M57 applicable depuis 2020, les frais imputables au compte 2031 ne peuvent concerner qu'une immobilisation en cours dont la création ou l'acquisition a été préalablement décidée, afin de permettre soit leur intégration dans le coût de l'équipement dès le lancement des travaux, soit leur amortissement sur une durée qui ne peut dépasser cinq ans en cas de non réalisation de l'investissement, à défaut ils doivent être imputés en section de fonctionnement. Le choix d'imputer ces dépenses en section d'investissement n'est pas neutre puisqu'il permet de les rendre éligibles à des subventions d'équipement, des recettes issues du fonds de récupération de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ou encore de les financer par l'emprunt, ce qui ne serait pas possible si elles étaient imputées en tant que charges en section de fonctionnement.

Or, entre 2016 et 2021, le TCO a mandaté au compte 2031 un montant global de 685 421 € au titre de diverses études à caractère général liées à la mobilité (études prospectives, pré-opérationnelles ou de faisabilité), qui ne portent ni sur la création ni sur l'acquisition d'équipements préalablement décidée par le TCO, et qui auraient, ainsi, dû être mandatées au chapitre 011 « charge à caractère général » de la section de fonctionnement, au compte 617⁵³. Ces constats avaient déjà été relevés de manière plus globale dans le cadre du précédent examen de la gestion du TCO concernant sa situation financière en 2020. Pour la seule compétence mobilité, ces dépenses représentent 38 % du montant total des sommes imputées au compte 2031 depuis 2016. Le TCO a, à ce titre, perçu des subventions d'équipements de la

⁵⁰ Étude prospective AMO IP, évaluation/révision PDU, étude pré-opérationnelle de développement des mobilités dans le secteur Aristide Bolon dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), étude de faisabilité technico-économique de la zone arrière portuaire, étude de faisabilité pour un Transport Personnalisé Autonome (TPA) sur le territoire du TCO, étude pour la refonte de l'offre de transports scolaires ou encore l'étude de faisabilité pour la transformation d'une SEM en SPL.

⁵¹ Acquisition de bus propres ; aménagements cyclables ; acquisition de vélos à assistance électrique.

⁵² Fiche technique FCTVA préfecture de Haute-Savoie p. 3

<https://www.savoie.gouv.fr/content/download/34341/247772/file/Fiche%20explicative%20FCTVA.pdf>

⁵³ Étude prospective AMO IP ; étude des modes de transport ; étude prospective « évaluation révision PDU » ; étude pré-opérationnelle de développement des mobilités dans le secteur Aristide Bolon dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ; étude plan de déplacement zone balnéaire ; étude schéma de cohérence transport.

Caisse des dépôts et consignations (CDC), de l'Union européenne (fonds Feder) et de la région à hauteur de 108 201 € pour une étude sur les modes de transports (transport personnalisé aérien).

Si le TCO indique avoir mandaté en août 2022 un assistant à maîtrise d'ouvrage pour réaliser un apurement de ses comptes d'immobilisations, la chambre l'invite à se conformer à l'avenir à l'instruction budgétaire et comptable qui lui est applicable en imputant ses dépenses relatives à des études à caractère général au compte 617 en section de fonctionnement, plutôt qu'au 2031 en section d'investissement⁵⁴.

Entre 2016 et 2021, les recettes du TCO liées à la mobilité sont également en hausse de 13,8 %. Les recettes de fonctionnement, augmentant de 12,5 % sur la période, s'établissent à 33,43 M€ en 2021, dont les trois quarts sont constitués du versement mobilité (24,06 M€) et le dernier quart répartis principalement entre la dotation générale de décentralisation (3,02 M€), des subventions dites « partenariales » versées par la région de La Réunion (471 800 €), la compensation pour relèvement du seuil des personnes éligibles au versement mobilité (254 329 €) et les recettes issues de la régie d'encaissement des titres de transports scolaires (1,59 M€).

En parallèle, les recettes d'investissement qui avaient baissé de 38 % entre 2016 et 2020 ont plus que doublé sur le dernier exercice pour s'établir à 2,35 M€ en 2021. Elles se répartissent entre les recettes issues du FCTVA pour 45 % et les subventions d'équipement versées par la région, dont celles au titre du Feder, pour 55 % (cf. annexe 4).

Le TCO dispose d'une comptabilité analytique du budget dédié à la DMT, ventilée par code opération. Cette matrice, produite tous les mois par les services financiers du TCO et transmise à la direction concernée, correspond à un état de consommation des crédits alloués, précisant les niveaux d'engagement, de mandatement et de crédits encore disponibles. Les différents codes opération permettent d'affiner les natures de dépense par prestation. Toutefois, ces états ne revêtent pas un caractère exhaustif des dépenses ou recettes liées à la DMT, dans la mesure où certains crédits sont gérés par d'autres directions, notamment pour certaines opérations relevant de la direction des travaux et du patrimoine (DTP), tels que l'aménagement des pôles d'échanges ou les TCSP, ce qui ne permet pas d'en vérifier la fiabilité et la cohérence au regard des montants inscrits dans les comptes administratifs du TCO, notamment dans leur annexe IV relative à la présentation fonctionnelle croisée par fonction.

La chambre relève également qu'en vertu de l'article L. 1231-8 du code des transports en vigueur depuis 2010, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, l'AOM doit élaborer « *des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité à l'intérieur du périmètre de transports urbains et sur les déplacements à destination ou au départ de ceux-ci* ». Or, si certains outils d'information des usagers ont été mis en place depuis 2019 dans le cadre de la DSP transports urbains, aucun compte relatif aux déplacements, « *dont l'objet est de faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'utilisateur et ceux qui en résultent pour la collectivité* », n'a été établi par le TCO.

⁵⁴ Jugement n° 2022-001 sur les comptes de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO), pour les exercices 2015 à 2018
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-du-territoire-de-la-cote-ouest-tco-la-reunion>

1.3.2 Des effectifs réduits au sein de la direction de la mobilité et des transports (DMT)

En 2021, la DMT, rattachée à la direction générale des services techniques et du développement durable, elle-même rattachée à la direction générale des services, compte 13 agents sur un effectif total du TCO de 354 agents, représentant un coût annuel de 718 749 €, soit 4,3 % des charges de personnel globales du TCO et 1,7 % du montant total des dépenses de fonctionnement liées à la mobilité (40,49 M€).

La baisse importante des charges de personnel pour la mobilité entre 2016 et 2021 (- 26 %) se démarque de la baisse plus relative des charges de personnel globales du TCO, de l'ordre de 5,4 %, sur la même période. Elle est toutefois à nuancer puisqu'elle fait suite au changement d'affectation en interne de deux agents en 2020, désormais rattachés à la direction de l'eau et à la direction des travaux et du patrimoine (DTP).

Tableau n° 1 : Évolution des dépenses de personnel du TCO en euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2021
<i>Charges de personnel et frais assimilés liés aux transports</i>	978 638	943 585	900 732	916 522	732 510	718 849	- 26,5 %
<i>Charges de personnel et frais assimilés totaux</i>	17 561 087	17 541 877	16 524 598	10 927 807	16 815 293	16 610 285	- 5,4 %
<i>% charges de personnel « transport » / charges de personnel TCO</i>	5,5 %	5,3 %	5,4 %	8,3 %	4,3 %	4,3 %	

Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2016 à 2020 du TCO, état de consommation des crédits budgétaires au 31/12/2021 et données provisoires TCO 2021 fonction n° 8 « transports » chapitre 012

Le TCO externalise quasiment toutes les missions liées à la mobilité, pour un coût global moyen annuel de 39,05 M€, soit un coût global cumulé depuis 2016 s'élevant à 234 M€. En dépit d'une baisse constatée en 2020, résultant principalement de la crise sanitaire liée à la covid 19, le coût de ces missions reste en hausse de 14 % sur l'ensemble de la période. Elles représentent en moyenne chaque année près de 90 % des dépenses totales du TCO liées à la mobilité, ce qui n'exclut pas la nécessité de disposer de suffisamment d'agents qualifiés et d'outils pour assurer le pilotage et le suivi de ces missions.

Tableau n° 2 : Évolution du coût des missions externalisées par le TCO liées à la mobilité en euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2020
<i>Prestations de service (611), études de recherche (617) et autres honoraires (6226)</i>	37 476 391	39 680 781	37 150 946	39 261 371	35 196 323	39 193 003	+ 5 %
<i>Frais d'études (2031)</i>	563 985	428 856	300 435	193 043	50 951	237 911	-58 %
<i>Immobilisations en cours (23)</i>	6 102	714 270	168 133	554 176	171 075	3 948 999	+ 64 616 %
<i>Total des missions externalisées</i>	38 046 478	40 395 051	37 319 079	39 815 547	35 367 398	43 379 913	+ 14 %
<i>Total des dépenses liées à la mobilité</i>	40 184 019	43 436 954	44 555 900	44 222 390	41 658 263	45 537 620	+ 13 %
<i>Total des missions externalisées / total des dépenses de mobilité</i>	94,7%	93,0%	83,8%	90,0%	84,9%	95,3%	

Source : CRC, d'après les comptes administratifs TCO 2016-2020 annexe IV présentation croisée par fonction et données provisoires TCO 2021 fonction n° 8 « transports »

La DMT est scindée en deux services intitulés « transports urbains et scolaires » et « stratégie, prospective et projets ».

Ses effectifs, réduits de 15 à 13 agents depuis 2016 ont vu leurs fonctions évoluer à plusieurs reprises sur la période pour faire face à des contraintes budgétaires d'une part et deux réorganisations générales des services du TCO d'autre part, l'une menée entre fin 2016 et début 2020, puis la seconde, achevée fin 2021. Ces réorganisations successives en peu de temps, les changements d'affectation d'une année à l'autre des agents entre les directions opérationnelles et le non remplacement de certains départs ne favorisent pas un pilotage efficace et régulier des missions, pour la plupart externalisées, confiées à la DMT. En parallèle, à fin 2021 les directions des travaux et du patrimoine (DTP) et de l'environnement comptent respectivement 36 et 40 agents, quand la direction de l'eau, récemment constituée suite aux derniers transferts de compétence sur la GEMAPI⁵⁵, l'eau et l'assainissement au 1^{er} janvier 2020, comprend déjà 12 agents avec plusieurs recrutements complémentaires en cours.

Dans son dernier rapport, la chambre avait relevé un faible nombre de démarches engagées par le TCO en vue de la mutualisation de ses services avec ses communes membres, en dépit de l'élaboration du schéma de mutualisation des services pour la période 2015 à 2020 et du transfert récent de plusieurs compétences obligatoires⁵⁶. Le TCO indique qu'aucune mutualisation ou mises à disposition de personnel n'a été effectuée avec ses communes membres ou les organismes dans lesquels il détient une participation financière directe ou indirecte en matière de mobilité. Aucune étude ou réflexion n'a par ailleurs été engagée en ce sens.

⁵⁵ Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

⁵⁶ ROD TCO cahier n° 1 « compétences et situation financière » p. 20

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-du-territoire-de-la-cote-ouest-tco-cahier-1-la-reunion>.

La chambre rappelle que, s'il est désormais facultatif, le schéma de mutualisation des services, établi dans l'année suivant le renouvellement général des conseils municipaux, entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, demeure un outil de pilotage et de suivi des mutualisations destinées à assurer une meilleure organisation de ces services et une optimisation des moyens tant financiers que humains ou matériels à l'échelle du territoire intercommunal⁵⁷. Par ailleurs, les textes prévoient que les mises en commun peuvent être imputées sur l'attribution de compensation plutôt que par une refacturation dans le but d'optimiser la dotation d'intercommunalité. Le remboursement du service mutualisé aux communes par imputation de son coût sur l'attribution de compensation reversée par la communauté permet ainsi mécaniquement de majorer le coefficient d'intégration fiscale et *in fine* la dotation d'intercommunalité versée par l'État au TCO⁵⁸, alors que celle-ci est en baisse de 32 % depuis 2016.

Aucune délibération n'a été prise à ce jour pour reconduire et relancer le schéma de mutualisation des services entre le TCO et ses communes membres dans le cadre de la nouvelle mandature 2020-2026 alors qu'il pourrait constituer un levier, parmi d'autres, permettant de renforcer les ressources dédiées à la mobilité au regard des enjeux techniques et financiers afférents.

1.3.3 Le versement mobilité

« *Le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect* »⁵⁹ dans le cadre du versement mobilité (anciennement transport).

Le TCO a délibéré le 24 janvier 2002 pour instituer sur l'ensemble de son territoire un versement transport (VT) au taux de 2 % depuis le 1^{er} mars 2012⁶⁰, dans la limite maximale prévue par les textes⁶¹. Le prélèvement du VT est organisé par la caisse générale de sécurité sociale (CGSS), par l'intermédiaire des Urssaf à qui les employeurs déclarent et versent tous les mois leur part de cotisations et contributions sociales, dont le VT, lesquelles sont ensuite centralisées par l'ACOSS⁶² qui reverse à l'AOM la part du VT.

Avec une hausse de plus de 15 % depuis 2016⁶³, le TCO a perçu près de 24,5 M€ en moyenne par an au titre du versement transport destiné à financer ses services de mobilité, et constituant plus des trois quarts de ses recettes de fonctionnement dédiées à cette compétence. Dans une étude réalisée en août 2020, le SMTR estimait un manque à gagner pour le TCO du

⁵⁷ Article L. 5211-39-1 du CGCT.

⁵⁸ Article L. 5211-4-2 du CGCT ; étude « outils et schémas de mutualisation » p. 9, Banque des territoires, caisse des dépôts et consignations, novembre 2020 : le CIF est un indicateur qui traduit financièrement le niveau d'intégration des EPCI et sert de calcul pour la dotation d'intercommunalité par comparaison à la moyenne : plus ils exercent de compétences, plus ils supportent de charges et plus ils doivent conserver de fiscalité.

⁵⁹ Articles L. 1221-12 du code des transports et suivants.

⁶⁰ Délibération CC n° 2011-086 du 16 décembre 2011.

⁶¹ Article L. 2333-67 du CGCT.

⁶² Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

⁶³ + 14,8 % sans la compensation pour relèvement du seuil des personnes éligibles versée par l'État en 2021.

fait de la crise sanitaire liée à la covid 19 (pour la période du premier confinement de mars à mai 2020), de l'ordre de 2,82 M€ au titre du VT⁶⁴. Pourtant, et en dépit de deux autres périodes de semi-confinement en fin d'année 2020 et début d'année 2021, le TCO n'a enregistré aucune baisse de recettes à la fin de l'exercice 2020, celles-ci ayant même progressé de près de 7 % sur l'exercice suivant (hors compensation versée par l'État pour relèvement du seuil de personnes éligibles). Il ne dispose toutefois pas de marge de manœuvre sur cette recette, dans la mesure où il a choisi d'en fixer le taux au seuil maximum prévu par les textes.

Tableau n° 3 : Évolution des sommes perçues par le TCO au titre du versement transport en M€

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016-2021
VT perçu	22,88	24,81	24,69	24,13	24,47	26,49*	+ 15,7 %

Source : état des sommes perçues au titre du VT et états financiers de la DMT 2016 à 2021 fournis par le TCO ;

* pour l'année 2021 le montant inscrit tient compte de la compensation pour relèvement du seuil des personnes éligibles décidé et versé par l'État à hauteur de 254 329 €

2 LE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS

Le PDU est une démarche de planification sur dix ans qui détermine l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'AOM. Tous les modes de transports sont concernés, ce qui se traduit notamment par le développement d'actions en faveur des modes de transports doux et alternatifs à la voiture particulière comme les transports publics, les deux roues et la marche.

Établi par l'AOM, ce plan doit s'intégrer dans une logique de cohérence territoriale et être compatible avec les autres documents d'urbanisme tels que le schéma d'aménagement régional (SAR) et le schéma de cohérence territoriale (SCoT). En outre, chaque PDU comprend un volet environnemental permettant l'économie d'énergie et la limitation de la pollution. Ce plan vise aussi la recherche d'un équilibre pérenne entre les besoins de mobilité de la population, la préservation de leur santé et de leur environnement. Au plan réglementaire, il doit faire l'objet d'une évaluation tous les cinq ans, qui peut conduire à sa révision.

Les procédures d'évaluation du PDU 2007-2017 et d'élaboration du PDU 2017-2027 du TCO sont étroitement liées du fait d'un seul et même diagnostic réalisé en 2014.

2.1 Le PDU 2007-2017 : un bilan lacunaire

Élaboré entre 2003 et 2007 et validé cette dernière année, le PDU 2007-2017 a été conçu dans un contexte de transformation d'ampleur du territoire avec la programmation de projets

⁶⁴ Annexe 5 p. 25 de l'étude SMTR sur les incidences économiques et financières de la crise sanitaire liée à la covid 19 dans le secteur des transports publics de voyageurs.

majeurs et structurants tels que la mise en œuvre du projet urbain du « cœur d'agglomération », concentré sur le secteur de Cambaie dans la commune de Saint-Paul, la préparation de la première tranche du projet de « tram-train régional » reliant les communes de Sainte-Marie et de Saint-Paul ainsi que la route des Tamarins, en travaux depuis 2003.

Par ailleurs, entre 2003 et 2008, la part modale représentée par la voiture est passée de 80 % à 85 % dans le territoire du TCO alors que celle des transports en commun diminuait de moitié, passant de 14 % à 7 %. La part modale du vélo, qui se situait à 4 %, est également en retrait avec 3 %.

Au regard de cette situation, le PDU 2007-2017, qui comportait 7 axes d'intervention prioritaires (cf. tableau ci-après), déclinés en 74 actions, visait à articuler entre elles les différentes fonctionnalités des réseaux de transports et à mettre en place un rééquilibrage en faveur des transports publics et des modes doux de déplacement⁶⁵. Ce dernier objectif s'avérait d'autant plus pertinent que, selon l'enquête déplacement grand territoire (EDGT) menée en 2016, 53 % des 2,5 millions de déplacements par jour effectués sur le territoire de La Réunion fait moins de trois kilomètres⁶⁶.

Tableau n° 4 : Les sept axes prioritaires du PDU 2007-2017

Axes	Description
1	Développer et dynamiser le système de transports publics : séduire de nouveaux usagers afin de multiplier par 2,5 le nombre total de déplacements en transport collectif d'ici 2020.
2	Encourager les modes de proximités : maîtriser le développement du trafic automobile en proposant des alternatives viables et attractives aux déplacements en voiture et en redéfinissant le partage de la rue et de l'espace public en faveur des modes doux.
3	Développer l'intermodalité : offrir des lieux d'échanges ou toutes les correspondances intermodales (transport collectif/transport collectif, transport collectif/tram-train, transport collectif/vélos, voitures/transport collectif) peuvent se faire dans les meilleures conditions de sécurité et de fonctionnalité.
4	Réduire les nuisances liées aux transports : limiter l'impact des transports sur l'environnement, le paysage et la qualité de vie des Réunionnais.
5	Rendre l'agglomération accessible à tous : favoriser l'accès de tous aux centres urbains en proposant un nouveau partage de l'espace public.
6	Accompagner le développement économique : inciter au report modal pour les déplacements domicile-travail et organiser les livraisons afin d'en limiter les nuisances.
7	Désenclaver les hauts : dans un souci de rééquilibrage en faveur des mi-pentes et des Hauts, le PDU se propose de « désenclaver » ces territoires en agissant sur leur desserte et leur accessibilité en matière de transports collectifs et routiers.

Source : Évaluation quinquennale du PDU 2007-2017, établie en octobre 2014

Selon l'évaluation d'octobre 2014 réalisée par un bureau d'études, seules près de 33 % des 74 actions ont été mises en œuvre au bout de huit ans. Ce résultat est ramené à 18 % en ne prenant en compte que les actions achevées.

⁶⁵ Les « modes doux » ou « modes actifs » sont des déplacements alternatifs aux modes de déplacements motorisés. Ils regroupent notamment la marche à pied, le vélo, la trottinette, les rollers, le skateboard, etc.

⁶⁶ La synthèse de l'enquête déplacement grand territoire (EDGT) menée en 2016 et pilotée par le SMTR en partenariat avec la région, le département, la CINOR, le TCO, la CIVIS, la CASUD et la CIREST, p. 5 et 6.

En ce qui concerne le volet environnemental, seules 6 des 34 actions ayant des incidences sur les gaz à effet de serre (GES) ont été réalisées à la date d'évaluation du plan, soit un niveau d'avancement de près de 18 %. Cette situation s'explique principalement par l'absence de mise en œuvre du volet sur le développement des déplacements alternatifs et des transports collectifs.

Les principaux paramètres d'influence sur les GES, liés à la mobilité, tels que la population du territoire, sa part active et le nombre de véhicules ont affiché une augmentation plus importante que celle prévue par le PDU comme le montre le tableau ci-après. Cette circonstance a conduit à une augmentation de près de 29 % du dioxyde de carbone, qui est passé de 137 000 tonnes à 176 000 tonnes entre 2002 et 2012⁶⁷.

Tableau n° 5 : Les principaux paramètres d'influences sur les GES liés à la mobilité contenus dans le PDU 2007-2017

	<i>Réel 1999</i>	<i>Réel 2010</i>	<i>PDU 2007 Estimation 2010</i>
<i>Population</i>	179 786	210 224	206 918
<i>Augmentation</i>		17 %	15 %
<i>Population active</i>	43 794	63 947	50 403
<i>Augmentation</i>		46 %	15 %
<i>Parc de véhicules</i>	57 000	83 300	68 500
<i>Augmentation</i>		46 %	20 %

Source : Évaluation quinquennale du PDU 2007-2017, établie en octobre 2014

Le TCO reconnaît que des difficultés ont été rencontrées dans la réalisation du PDU 2007-2017. Il considère ainsi que l'abandon du projet de tram-train par la région l'a conduit à renoncer à certaines actions de son PDU et que le portage de ce dernier était complexe dans la mesure où il ne dispose pas des compétences de voirie, hors les voies d'intérêt communautaire, ou sur les plans locaux d'urbanisme, et ne détient pas la propriété de l'espace public ou du réseau routier intercommunal. Enfin, le TCO indique que les préconisations issues des études identifiées par le PDU et menées entre 2007 et 2011, portant sur le stationnement, les livraisons ou encore la charte d'aménagement, n'ayant pas été transposées dans les projets de l'agglomération, les actions relatives à ces projets n'ont pas pu être mises en place.

Selon l'évaluation du PDU d'octobre 2014, il est même précisé que ce « *document a été mis de côté* » et que « *certaines actions ont été mises en œuvre de manière indépendante, en dehors de la démarche PDU, soit par obligation (plan de mise en accessibilité des voiries et des espaces publics) ou pour améliorer la qualité urbaine (création de zones 30 sur certaines rues)* ». « *D'autres actions sont restées au stade des études ou des intentions comme le schéma directeur vélo ou la réorganisation globale des lignes du réseau du transport collectif* ». Des actions ont aussi été abandonnées ou non abordées telles que l'amélioration de la vitesse commerciale des lignes, la création d'itinéraires privilégiés, la réflexion sur la mise en place de funiculaires, la création et l'amélioration de cheminements piétons ou encore les modalités d'organisation du stationnement et des horaires pour les livraisons de marchandises.

⁶⁷ Évaluation quinquennale du PDU 2007-2017, établie en octobre 2014, p. 45.

Compte tenu du niveau de réalisation du PDU, la chambre relève que l'atteinte des objectifs prioritaires définis par le TCO, par la mise en œuvre de la déclinaison des actions correspondantes, ainsi que la limitation des GES, a été insuffisante.

Cette insuffisance n'est pas propre à TCO. Par comparaison, le taux de réalisation des 98 actions du PDU 2003-2012 de la CINOR était de 2,90 %⁶⁸. Le PDU de la CIREST établi en 2007 n'a jamais été appliqué⁶⁹. Compétente en matière de transport dès sa création au 1^{er} janvier 2010, la CASUD n'a élaboré son premier PDU qu'en 2019.

2.2 Le PDU 2017-2027 : une mise en œuvre partiellement satisfaisante

L'élaboration du PDU impose une coordination de l'ensemble des acteurs concernés de manière à mettre en œuvre un projet d'aménagement et de déplacement du territoire concerté, partagé et cohérent⁷⁰. La procédure d'établissement du PDU 2017-2027 est conforme à la réglementation. Son contenu est compatible avec les différents documents d'urbanisme comme le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Approuvé lors du conseil communautaire du 7 avril 2017, le PDU 2017-2027 n'a pas fait l'objet de modification depuis son approbation. Il prévoit des orientations stratégiques ambitieuses assorties d'un calendrier de réalisation. Dans les liminaires de présentation du PDU 2017-2027, le TCO souligne l'importance de la mobilité, de son rôle clé dans le développement du territoire de manière à offrir des solutions durables face aux fortes difficultés persistantes de circulation, améliorer la qualité de vie des habitants en réduisant notamment les nuisances et rendre le territoire plus fonctionnel et accessible.

2.2.1 Le programme d'actions

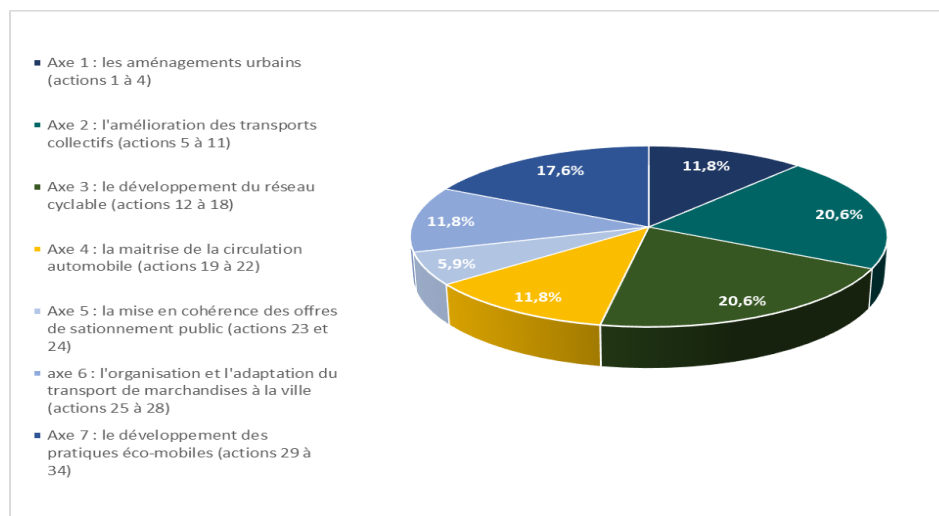
Doté d'un budget de 172,5 M€ sur 10 ans, l'actuel PDU comprend 7 axes, qui se déclinent en 34 actions (cf. annexe 5). Une action transversale est aussi prévue consistant à créer un observatoire PDU. Chaque action fait l'objet d'une description détaillée mentionnant les objectifs à atteindre, l'estimation financière, le calendrier, les indicateurs de suivi, le maître d'ouvrage ou le pilote des actions ainsi que, le cas échéant, les actions connexes concernées.

Représentant plus de 41 % des actions, l'amélioration des transports collectifs et le développement du réseau cyclable constituent les deux principaux axes stratégiques comme le montre le schéma suivant. Leur budget cumulé s'élève à plus de 155 M€, soit près de 90 % du coût global du PDU.

⁶⁸ PDU de la CINOR, p.39.

⁶⁹ PDU de la CIREST, p.17.

⁷⁰ Article L. 1214-14 du code des transports.

Schéma n° 1 : Poids des axes stratégique dans le programme d'actions du PDU

Source : CRC, d'après le programme d'actions du PDU

En ce qui concerne le financement du programme d'actions, la région (27 %) est le deuxième contributeur après le TCO (35 %), le reste étant réparti entre l'État avec le FCTVA (15 %), l'Union européenne au travers des fonds Feder (13 %) et les communes (10 %).

2.2.2 L'état d'avancement

À mi-parcours de la durée du PDU, une seule action a été achevée, 18 sont en cours de réalisation ou réalisées de manière partielle et 16 autres, dont 6 prévues après 2021, n'ont pas encore été lancées, soit un taux de non-réalisation globale de 97 %.

• Axe stratégique n° 1 : les aménagements urbains

Lors de l'élaboration du PDU, le TCO indique que l'intensification urbaine s'est révélée être le levier le plus efficace pour favoriser le report modal de la voiture individuelle vers les modes actifs. Cet axe consiste à prioriser la réalisation d'aménagement vers les pôles d'échanges dans les zones d'aménagement et de transition vers les transports -ZATT⁷¹- (action n° 1), intégrer les cheminements vers les arrêts de transport en commun dans les projets urbains (action n° 2) en améliorant la perméabilité piétonne du territoire au travers des plans locaux d'urbanisme (PLU) (action n° 3) et en conditionnant l'urbanisation aux zones bien desservies par les transports en commune (action n° 4).

Le TCO indique que l'action n° 1, dont le pilotage a été transféré à la direction de l'aménagement, repose sur l'adhésion de plusieurs maîtrises d'ouvrages (TCO et communes). Bien qu'un premier projet ait été engagé avec la commune de Saint-Leu, aucune démarche n'a été généralisée depuis et les comités de ZATT n'ont pas été réunis. Sa mise en œuvre est donc très partielle.

L'action d'intégration des cheminements piétons vers les arrêts de transport urbain de manière à optimiser les distances parcourues en mode actif (action n° 2) est en cours de

⁷¹ Il s'agit d'un périmètre situé à moins de 500 mètres autour des pôles d'échanges. 12 ZATT sont prévues dans le PDU (15 à terme).

réalisation et repose sur un travail d'expertise au fil de l'eau de la DMT auprès des communes et opérateurs urbains.

Si le TCO indique que la faible association et l'implication insuffisante des communes dans la mise en œuvre concertée des actions n° 3 et 4 n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés dans le PDU, la commune du Port précise que, pour sa part, ces orientations ont été prises en compte, tant dans le cadre de la révision générale de son PLU en 2018⁷² que dans ses opérations d'aménagement urbain⁷³, avec notamment l'identification de deux projets de ZATT sur son territoire, l'intégration de cheminements piétons et de modes doux de déplacement et la limitation du stationnement de véhicules dans les zones à proximité des pôles d'échanges. Elle considère en revanche que la remise en cause de certains projets d'itinéraires privilégiés par le TCO depuis 2015 a rendu complexe la coordination de ces opérations d'aménagement et freiné leur mise en œuvre.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

En vertu de l'art. 136-II de la loi Alur du 27 mars 2014, le TCO pouvait automatiquement récupérer la compétence pour l'élaboration du PLU au niveau intercommunal dans un délai de trois ans à compter de la publication de cette loi, soit le 27 mars 2017 sauf si 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposaient dans les trois mois précédant ce terme. De même, le transfert automatique de la compétence était à nouveau possible le 1^{er} janvier 2021, suite au renouvellement général des conseils municipaux en 2020, sauf si là encore les communes s'y opposaient dans les trois mois précédant le terme.

Les communes du Port⁷⁴, de La Possession⁷⁵, de Saint-Leu⁷⁶, de Saint-Paul⁷⁷ et de Trois-Bassins⁷⁸ se sont cependant opposées au transfert de la compétence d'élaboration du PLU au TCO au motif qu'elles souhaitent conserver la vision stratégique du territoire communal en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Aucune convention d'aide aux communes membres, dites « contrats PDU » existant dans le précédent PDU, n'a été conclue dans le PDU 2017-2027. 4,7 M€ de subventions d'équipement avaient été attribués aux communes dans ce cadre. Selon le TCO, il n'y a pas eu de volonté commune de poursuivre ce dispositif qui était chronophage, complexe et se limitait majoritairement à des opérations de réhabilitation de voiries avec peu d'opérations innovantes. La commune du Port indique qu'elle a dû de ce fait engager, en dehors de tout financement du TCO, une programmation de requalification de ses principaux axes routiers en y insérant des cheminements doux et bandes cyclables.

• Axe stratégique n° 2 : l'amélioration des transports collectifs

Depuis fin 2016, le TCO s'est lancé dans une démarche de restructuration de son réseau de transports urbains au travers du programme nouveau Kar'ouest (NKO) afin de le moderniser

⁷² À travers le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), les zonages liés aux emplacements réservés, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) « Mascareignes », « Portes de l'Océan », « Fil Vert ».

⁷³ Nouveau programme national de renouvellement urbain « NPNRU » du quartier Aristide Bolon et campus de l'Oasis.

⁷⁴ Délibération municipale n° 2020-128 du 3 novembre 2020.

⁷⁵ Délibération municipale n° 06/mai/2021 du 12 mai 2021.

⁷⁶ Délibération municipale n° 11/12112020 du 4 novembre 2020.

⁷⁷ Délibération municipale du 2 mars 2017 et n° 201008014 du 8 octobre 2020.

⁷⁸ Délibération municipale n° 13 du 29 décembre 2016 et n° 07 du 12 novembre 2020.

et d'en améliorer la qualité de service. Le PDU déclinait ce projet de restructuration (action n° 5) en y associant le délégataire en charge de la gestion et de l'exploitation du réseau, par des actions d'aménagement de la voirie (action n° 6), d'intégration de services pour les modes de rabattement autour des pôles d'échange (action n° 7), d'amélioration de la complémentarité et d'interconnexion entre les réseaux Car jaune et Kar'ouest (action n° 8) ainsi que leur interopérabilité (action n° 9), d'amélioration de l'information en direction des voyageurs (action n° 10) et d'étude de projets de transports collectifs par câble (action n° 11).

Avec un budget de 128 M€, représentant 74 % du budget global du PDU, l'amélioration des transports collectifs constitue un axe fondamental de celui-ci.

Bien qu'ayant accusé du retard dans sa réalisation, l'action portant sur la restructuration du réseau Kar'ouest (action n° 5) est la seule qui est considérée par le TCO comme complètement achevée, même si son contenu a fait l'objet d'importantes modifications nécessitant des reports de calendrier et des avenants au contrat de DSP conclu avec son opérateur. Il ressort de l'examen de la gestion de la SEMTO que l'ambition initiale de modernisation du réseau portait principalement sur une forte hiérarchisation des lignes, la mise en œuvre de nombreux pôles d'échange (12), la réduction du nombre de kilomètres offerts et l'augmentation de la capacité des véhicules, avec une diminution corrélative de son coût de fonctionnement attendue de l'ordre de 2 M€. Après avoir renoncé à la mise en œuvre simultanée du nouveau réseau sur l'ensemble des communes, le TCO a décidé de restructurer de manière globale le projet avec la livraison d'un nombre réduit de pôles d'échanges⁷⁹ et l'acquisition progressive des véhicules supports de l'exploitation, tout en faisant le « *choix politique de préserver l'activité des taxiteurs pour éviter les pertes d'activité pour un nombre important d'acteurs économiques du territoire* », comme l'indique la SEMTO en réponse au second audit de la DSP. Ces différentes adaptations ont abouti à des volumes kilométriques et horaires similaires à l'ancien réseau, avec en parallèle une hausse de 7,9 %, soit plus de 12 M€, de la contribution forfaitaire financière versée par le TCO au délégataire sur toute la durée du contrat, à seulement mi-parcours de celui-ci.

Les autres actions de cet axe ont été réalisées partiellement (actions n° 6 et 9) ou sont en cours de déploiement (actions n° 7, 8, 10 et 11).

L'action d'aménagement de la voirie en faveur des bus (action n° 6), pour améliorer la fréquence et le temps de parcours des transports en commun et leur compétitivité face à la voiture individuelle, comportait la programmation de cinq itinéraires privilégiés⁸⁰ (IP) et l'étude de quatre autres⁸¹ à réaliser dans les cinq premières années du PDU. À fin 2021, compte tenu de la réduction de plus de 87 % de l'enveloppe budgétaire initiale, celle-ci étant passée de 74,8 M€ à 9,5 M€, seuls l'aménagement de deux IP ont été priorisés : l'IP « Cœur de ville/La Possession », dont les travaux ont cependant été suspendus en mai 2019 à la demande de la commune ; l'IP « Le Port aimé Césaire », encore en travaux, dont la livraison est prévue en juin 2022. Le TCO déclare que les études de maîtrise d'œuvre pour les quatre sections d'IP seront relancées en 2022.

Action sous maîtrise d'ouvrage du Syndicat mixte des transports routiers (SMTR), la mise en place de l'amélioration de l'interopérabilité entre les réseaux Car jaune et Kar'ouest

⁷⁹ Deux créations à Saint-Gilles et la Saline-Les-Hauts et deux réaménagements concernant la gare routière de Saint-Paul et le pôle d'échanges du Port.

⁸⁰ RN1e, 20 décembre 1848, RN7/RN4, Ravine à Marquet/Cœur de ville, RN4 Butte Citronnelle.

⁸¹ Avenue Raymond Vergès, RN 1001 rue de la Compagnie des Indes au Port, voie lente ouverte aux bus en heures de pointe sur le viaduc de Bernica (routes des Tamarins).

(action n° 9), au travers du projet STIR (système de transports intelligents pour La Réunion), qui devait être finalisé dans les deux ans de l'adoption du PDU, a été abandonnée. Selon le TCO, des solutions individuelles ont été mises en place ou sont en cours à l'initiative des opérateurs de réseaux, notamment la SEMTO sur son territoire.

Le développement de l'offre de services pour favoriser le rabattement autour des pôles d'échange, inciter à la pratique du transport en commun et fluidifier l'intermodalité par la création ou l'amélioration du stationnement, la qualité des infrastructures, la vente de tickets, snack, etc.) est en cours (action 7).

La complémentarité de l'interconnexion entre les réseaux Car jaune et Kar'ouest en facilitant leurs correspondances au plan spatial et temporaire est toujours en cours alors qu'elle devait être mise en place dans un délai de deux ans, soit en 2019 (action 8). Les travaux d'amélioration de la gare routière de Saint-Paul, achevés courant 2019, notamment par la réfection des quais, ont permis une évolution qualitative des conditions d'accueil et d'interconnexion. Le TCO reconnaît cependant que cette action accuse du retard et que des échanges sont toujours en cours concernant la complémentarité des futures lignes RRTG et BHNS.

Sur l'ensemble de ces actions, la commune du Port regrette l'absence d'arbitrage du TCO dans la programmation des projets TCSP, les changements répétés d'orientations, les retards dans le démarrage et la livraison des infrastructures de transports ou encore l'abandon successif de projets en cours d'étude qui la contraignent à adapter en permanence son calendrier opérationnel et ont des incidences financières et techniques sur ses propres opérations d'aménagement, contribuant notamment à la dégradation des conditions de circulation, d'accessibilité et environnementales sur son territoire.

- Axe stratégique n° 3 : le développement du réseau cyclable

Le PDU précise que le développement du réseau cyclable est important pour encourager la pratique du vélo, l'offre sur le territoire du TCO étant encore limitée en 2017 et ayant peu changé depuis le précédent PDU. Cet axe prévoit la création d'aménagements cyclables (action n° 12), le jalonnement des parcours cyclables (action n° 13), la création de stationnement à proximité des lieux publics à forts passages (action n° 14) et aux pôles d'échanges (action n° 15), l'intégration du stationnement vélo dans les documents d'urbanisme (action n° 16), l'expérimentation de la mise à disposition de vélo à assistance électrique ainsi qu'une aide à leur acquisition (action n° 17) et la création d'outils de communication dédiés à la pratique du vélo (action n° 18).

Si l'aménagement de pistes cyclables est en cours de réalisation (action n° 12), la création de stationnement vélo auprès des zones de déplacement tels que les équipements publics et les zones balnéaires (action 14) accuse du retard dans sa mise en œuvre tandis que l'objectif d'intégrer le stationnement vélo dans les documents d'urbanisme afin de favoriser leur implantation au sein de l'habitat collectif, les immeubles du bureaux et commerciaux n'a pas été atteint (action n° 16).

Trois actions n'ont pas encore été lancées car leur mise en œuvre intervient postérieurement à l'année 2021. Elles concernent le jalonnement des pistes cyclables (action n° 13), la mise en place d'outils de communication autour du vélo (action n° 18) et le développement d'une offre de stationnement sécurisée aux pôles d'échanges Kar'ouest pour les vélos (action n° 15).

Un service de location moyenne et longue durée de vélos à assistance électrique (VAE), appelé « *mobi'ouest* », est exploité depuis septembre 2021 par la SEMTO dans le cadre de la

DSP transports urbains, suite à un avenant au contrat. Il porte sur un parc actuel de 250 VAE. Selon le TCO, face au succès de ce nouveau service et de l'existence de plus de 350 personnes sur liste d'attente, 300 nouveaux VAE ont été commandés pour une livraison prévue lors du premier semestre 2022. Il envisage également d'étudier dans le courant de l'année en cours l'opportunité de la mise en place d'un dispositif d'aide à l'acquisition de VAE par les usagers.

- Axe stratégique n° 4 : la maîtrise de la circulation automobile

Dans le cadre de son PDU, en vue de mieux maîtriser la circulation routière, le TCO a souhaité établir un schéma de hiérarchisation des voiries (action n° 19), élaborer une charte partenariale d'aménagement des voiries en lien avec les gestionnaires des territoires⁸² (action n° 20), améliorer la sécurité des déplacements en apportant des solutions aux lieux les plus accidentogènes afin de réduire le nombre d'accidents et de sécuriser les cheminements piétonniers entre les arrêts des réseaux Car jaune et Kar'ouest (action n° 21) et développer le covoiturage (action n° 22).

Sur la période examinée, aucune modification ou nouveau projet de voirie n'a été intégré à la carte de hiérarchisation des voiries figurant dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le PDU. Le TCO souligne que celle-ci doit néanmoins être prise en compte à l'occasion des procédures de modification ou de révision des PLU de ses cinq communes membres, ce que la commune du Port indique avoir fait dans le cadre de son plan de déplacements communal prévoyant deux axes liés à la circulation routière et les poids lourds. Comme évoqué précédemment, le TCO n'a pas non plus établi de schéma de covoiturage, prévu par les textes, pour décliner, seul ou « *conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés* » les actions de nature à contribuer au développement de cet usage.

Les objectifs des autres actions n'ont pas été atteints.

- Axe stratégique n° 5 : la mise en cohérence de l'offre de stationnement

Le TCO a décidé d'organiser son offre de stationnement public en cohérence avec le transport en commun. Selon la collectivité, le choix de l'utilisateur quant au mode de transport est conditionné à la facilité de stationner au point de destination et au coût associé.

Dans ces conditions, dans le délai d'un an suivant son approbation, le PDU prévoyait de limiter l'offre de stationnement public dans les centres-villes, en lien avec l'offre de transport, de manière à faciliter l'utilisation du réseau des transports publics (action n° 23). Cette action accuse du retard bien que des projets de réglementations sont en cours dans les communes du Port et de la Possession. Selon le TCO, cette situation relève principalement de la responsabilité des communes membres compétentes en matière de stationnement, analyse que ne partage pas la commune du Port qui précise, pour sa part, avoir intégré ces orientations dans le règlement de son PLU révisé en 2018, qui limite le stationnement dans les zones à proximité des pôles d'échanges, ainsi que dans son plan de déplacements communal au travers de sept actions liées à cette thématique. La chambre constate de nouveau que l'absence d'impulsion et de coordination au niveau intercommunal ne contribue pas non plus à la réalisation de ces projets.

⁸² La région, le département et les communes.

Par ailleurs, les expérimentations en matière de mutualisation du stationnement (action n° 24), qui devaient être mises en œuvre au cours de la quatrième année du PDU, ne sont pas encore lancées.

- Axe stratégique n° 6 : l'organisation du transport de marchandises en centre-ville

L'ensemble des marchandises arrivant par bateau transite par la commune du Port et génère un important flux de poids lourds sur les routes du territoire Ouest. Les actions du PDU visent à améliorer le fonctionnement de l'acheminement des marchandises, depuis le port jusqu'aux commerces de détail. Elles consistent, dès la deuxième année, en la poursuite des discussions initiées avec les groupes de travail et les entreprises de logistique lors de la phase de concertation du PDU de manière à adapter le transport de marchandises dans les communes (action n° 25), à la mise en place et au respect de la carte des itinéraires pour les poids lourds dès la deuxième année du PDU (action n° 26), l'étude à compter de la deuxième année de la création d'une ou plusieurs zones de stockage de marchandises (ou centres de distribution urbaine) permettant de réviser l'organisation des livraisons en centre-ville en limitant la circulation des poids lourds (action n° 27) et, enfin, en l'aménagement d'une zone de stockage en arrière-port avec une plateforme logistique reliée à la RN 1 en 2022.

Ces actions, qui accusent du retard dans leur mise en œuvre, ne sont toujours pas lancées.

- Axe stratégique n° 7 : le développement des pratiques éco-mobiles

Au-delà du développement des transports en commun et du vélo, qui font l'objet d'actions spécifiques dans le cadre des axes n° 2 et 3, les pratiques éco-mobiles regroupent des solutions de déplacement permettant une réduction des effets sur l'environnement. Dans cette perspective, le PDU a prévu de mettre en place un plan de déplacement administration (PDA) du TCO et d'en tirer un retour d'expérience pour la mise en place des plans de déplacement entreprise (PDE) au travers de l'action n° 29, de soutenir les plans de déplacements interentreprises (PDIE) (action n° 30), de favoriser le développement de solutions de déplacement innovantes comme l'autopartage et le développement des voitures électriques par la mise à disposition de bornes de recharge sur le territoire de l'agglomération (action n° 31), étudier les conditions de desserte possible de Mafate en hélicoptère (action n° 32), d'expérimenter un lieu de télétravail en lien avec les principaux pôles d'échanges permettant de limiter les déplacements domicile/travail et d'offrir un espace de travail lors d'épisodes de diminution de la capacité des infrastructures routières en périodes de fortes pluies et de non accès à la route du littoral (action n° 33), d'étudier la mise en place d'un bureau des temps (action n° 34).

Le TCO considère que les actions concernant la mise en place de son plan de déplacement administrative (PDA-action n° 29) et les plans de déplacement entreprise ou interentreprises (PDIE-action n° 30) sont en cours, avec notamment l'acquisition de cinq vélos à assistance électrique pour ses agents, des campagnes de communication réalisées à l'occasion de la semaine européenne de la mobilité et une expertise technique apportée à la commune de Saint-Paul et la société EDF. La chambre relève toutefois que si le PDA du TCO a été finalisé en 2014, il n'a pas encore fait l'objet d'une délibération et n'est pas réellement mis en action. Au surplus, il ne fait pas l'objet d'un pilotage effectif. De même, s'agissant des PDIE, le TCO n'est pas pleinement engagé dans une démarche visant au développement de cette action dans la mesure où il n'intervient que ponctuellement sur demande extérieure.

Le TCO considère également que l'action consistant en la mise en place d'un bureau des temps, ayant pour objet d'étudier la congestion du réseau routier afin de proposer des solutions comme le décalage des horaires de bureau ou de services, est en cours du fait de

l'acquisition d'outils d'analyse et de mesure en 2017. L'aspect peu opérationnel des PDA et PDIE ne permet cependant pas au TCO de bénéficier pleinement des enseignements tirés de l'analyse de ces outils en vue d'optimiser la gestion des flux de circulation sur son territoire.

Les actions n° 31 à 33 n'ont pas encore été lancées car leur mise en œuvre intervient postérieurement à l'année 2021.

2.3 L'existence de difficultés multiples

Les choix budgétaires du TCO d'une part, les moyens humains et le pilotage opérationnel limités du PDU d'autre part, ainsi qu'une insuffisante coordination et impulsion du TCO auprès des partenaires extérieurs, comme les communes membres, notamment lorsqu'elles ont conservé la maîtrise d'ouvrage de certaines actions, au titre de leur compétence en matière de PLU, voirie ou stationnement, constituent autant de freins à l'avancement du PDU en cours.

• La situation financière

Le TCO soutient que la situation financière de l'EPCI n'a pas permis d'exécuter les actions du PDU dans leur intégralité et a conduit à arbitrer certaines priorités.

En 2015 et 2016, le TCO était dans une situation financière difficile et s'était endetté pour financer ses investissements. Celle-ci a toutefois commencé à s'améliorer à partir de 2017⁸³. Entre 2016 et 2021, la progression de près de 26 % de ses ressources fiscales, qui sont passées de 110 M€ à 139 M€, et la relative maîtrise de ses dépenses lui ont permis de multiplier son excédent de fonctionnement par 3,7. D'un montant de 7,9 M€ en 2019, ce dernier s'élève à 29,3 M€ à fin 2021. Dans le même temps, ses principaux indicateurs financiers ont été consolidés tels que la capacité d'autofinancement, le fonds de roulement ou la trésorerie nette comme le montre le tableau ci-après, ce qui lui permet d'afficher une capacité de désendettement en baisse.

Tableau n° 6 : Principaux indicateurs financiers du TCO dans la période 2016-2021 en M€

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Produits de gestion</i>	110,8	120,1	121,3	128,2	135,8	139,3
<i>Charges de gestion</i>	102,9	101,6	97,3	104,0	103,6	110,1
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	7,9	18,5	24,0	22,2	32,2	29,3
<i>CAF nette ou disponible</i>	0,7	9,9	-0,0	-9,8	23,3	21,6
<i>Fonds de roulement net global</i>	1,6	2,0	7,7	8,9	19,6	25,8
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	-2,7	-14,6	-12,7	-6,5	-20,7	-5,9
<i>Trésorerie nette</i>	4,3	16,6	20,4	15,4	40,3	31,7
<i>Capacité de désendettement du BP en années</i>	14,1	5,7	4,0	4,2	3,0	3,0

Source : CRC, selon les données ANAFI

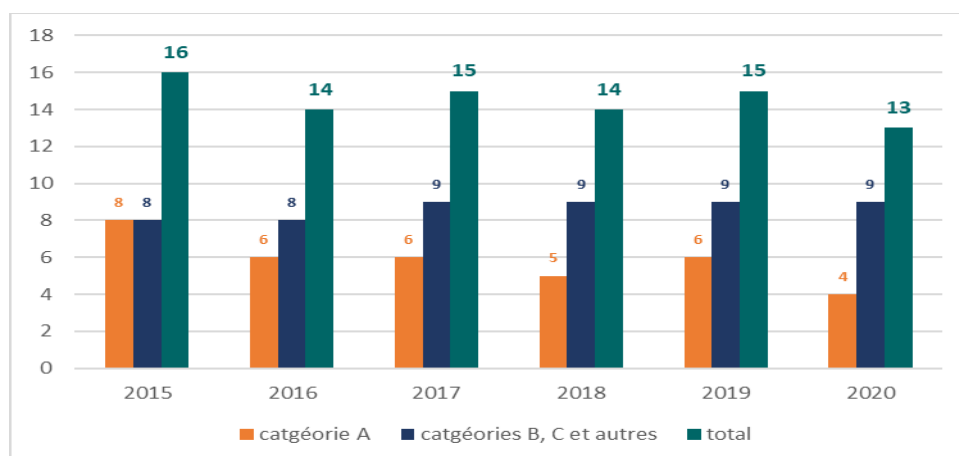
⁸³ ROD TCO cahier n° 1 « compétences et situation financière » susvisé.

Si les objectifs du précédent PDU n'ont pas été atteints, notamment en raison de l'absence de mise en œuvre des actions associées au projet régional Tram Train finalement avorté, le faible taux de réalisation des actions du PDU en cours interroge alors que la situation financière du TCO a commencé à se redresser dès 2017. Cette situation s'explique davantage par les choix budgétaires du TCO, qui a décidé d'investir en priorité sur d'autres compétences comme la GEMAPI, l'eau, l'assainissement, la lutte contre l'habitat indigne et l'économie bleue⁸⁴. Toutefois, la forte hausse des dépenses d'investissement liées à la mobilité en 2021 pourrait traduire une nouvelle dynamique, qui si elle se maintient, permettrait d'avancer dans la réalisation du PDU sur les cinq prochaines années. À défaut, et bien que ce plan constitue un document programmatique, son faible taux de réalisation contrasterait avec les objectifs stratégiques ambitieux affichés par le TCO en matière de mobilité.

• Des effectifs réduits et un pilotage opérationnel du PDU insuffisant

Avec des effectifs passant de 16 à 13 agents entre 2015 et 2021, la direction de la mobilité et des transports (DMT), en particulier le service « stratégie, prospective et projets » dont seul un agent, par ailleurs chef de service, est désormais chargé du pilotage du PDU, apparaît sous-dimensionnée par rapport aux enjeux, à l'ampleur des actions à mener et au bon pilotage des projets. D'autant que si les effectifs de la direction ont globalement diminué de 19 %, cette baisse concerne exclusivement les agents de catégorie A qui ont vu leur nombre réduit de moitié. Un ingénieur en chef, un ingénieur et deux attachés ont quitté la direction. Ainsi, le poste de chef de projet PDU, auparavant distinct de celui du chef de service « études et projets », a été supprimé dès 2017. Si le TCO indique avoir créé un nouveau poste en 2021, celui-ci n'est toujours pas pourvu en octobre 2022.

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs de la DMT dans la période 2015-2020



Source : CRC, d'après les données du TCO

La DMT a donc accusé une perte d'expertise et de pilotage des actions, qui n'a pas été compensée. Cette circonstance pourrait expliquer en partie le taux de réalisation de 18 % du PDU 2007-2017 et à fin 2021, le taux de réalisation de 3 % du PDU 2017-2027. Par ailleurs, le fait que des agents rattachés à d'autres directions opérationnelles, comme la direction des travaux et du patrimoine ou celle de l'aménagement, soient chargés du suivi de certaines opérations liées à mobilité, ne contribue pas à faciliter le pilotage et la coordination de

⁸⁴ ROD TCO cahier n° 1 « compétences et situation financière » susvisé p. 34.

l'ensemble de ces actions. Le TCO reconnaît que le dimensionnement du service « stratégie, prospective et projets » de la DMT ne permet pas la réalisation d'un suivi opérationnel efficace de l'ensemble des missions.

La chambre constate ainsi que le PDU ne fait pas l'objet d'un pilotage effectif. Les indicateurs de performance figurant dans ce document ne sont pas suivis et ne font pas davantage l'objet d'une communication périodique auprès des instances. En l'absence d'un réel suivi de l'exécution de son PDU, seules les évaluations quinquennales pourraient permettre au TCO de pouvoir disposer de données fiables afin de mesurer son action. La chambre souligne cependant que l'évaluation du PDU 2007-2017, dont les résultats intermédiaires ont été livrés au cours de la huitième année du plan décennal, a été tardive et n'a pas permis au TCO d'en tirer les enseignements afin d'impulser un nouveau dynamisme dans la mise en œuvre des actions sur la durée résiduelle de ce plan.

Si le TCO a autorisé le lancement de la procédure d'évaluation/révision du plan par délibération du 27 juin 2022, la consultation pour désigner le prestataire en charge de celle-ci, prévue dans le courant de cette même année, n'est toujours pas lancée à fin octobre 2022. La chambre encourage le TCO à mettre en œuvre rapidement cette procédure, qui lui permettrait d'avoir accès à un bilan intermédiaire de son PDU pour le faire évoluer en plan de mobilité comme le prévoient les textes, en veillant notamment à s'assurer de la cohérence des actions qui y sont inscrites avec les flux induits par l'infrastructure de la nouvelle route du littoral (NRL) et ses prochaines évolutions, et optimiser ses ressources en vue de sa pleine réalisation.

Enfin, alors que l'absence de la création d'un observatoire du PDU avait été identifiée comme une lacune du précédent PDU 2007-2017 et que sa constitution est aussi prévue dans l'actuel PDU, il n'a toujours pas été mis en place. Sa mise en œuvre effective constitue effectivement un outil indispensable en vue du suivi des actions, de la communication de l'avancée du PDU aux élus ainsi qu'aux différents acteurs et partenaires du territoire. Un rapprochement avec l'Agorah, qui a récemment relancé un observatoire des mobilités, pourrait être pertinent dans ce cadre. Compte tenu de tout ce qui précède, la chambre recommande au TCO de mettre en place avant la fin de l'année 2022 un comité de pilotage du PDU en interne, avec les moyens humains suffisants pour assurer l'avancement et le suivi effectif de ses actions, une meilleure coordination et impulsion auprès des partenaires extérieurs, dont les communes membres, et une communication aux élus du niveau de réalisation du plan au moins une fois par an.

Recommandation n° 3 : Mettre en place, avant la fin de l'année 2022, un comité de pilotage du PDU en interne pour assurer l'avancement, la coordination et le suivi effectif de ses actions.

3 LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC POUR LA GESTION ET L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE TRANSPORTS URBAINS

Le TCO a confié la gestion et l'exploitation de son réseau de transports urbains dans le cadre de deux contrats de délégation de service public (DSP) successifs à des groupements

momentanés d'entreprises (GME) distincts (Géolis puis Trans'Ouest) mais regroupant les mêmes acteurs : la SEMTO, mandataire, et les sociétés Setcor, StartOI, et Transdev outre-mer, ainsi que la filiale de la SEMTO, la société Transreo, passant du statut de sous-traitant dans le précédent contrat à celui de co-traitant. Le contrat précédent, conclu pour une période de huit ans du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2015, a été prolongé à deux reprises jusqu'au 30 septembre 2016. L'actuel contrat, qui a été examiné dans le cadre du présent contrôle, a été conclu pour une nouvelle période de huit ans d'octobre 2016 à septembre 2024.

3.1 Un équilibre économique du contrat particulièrement évolutif et favorable au délégataire

Le contrat signé par le TCO le 15 septembre 2016 a été conclu pour une durée de huit ans à compter du 1^{er} octobre 2016 et fixe la consistance générale⁸⁵, ainsi que les conditions de fonctionnement⁸⁶ et de financement⁸⁷ du service, conformément à l'article L. 1221-4 du code des transports. Il comprend à la charge du délégataire l'exécution d'une tranche ferme portant sur l'exploitation de l'actuel réseau de transport urbain de lignes régulières dénommé « Kar'ouest » (KO) (annexe 1), la mise en œuvre de son évolution avec un réseau intitulé « nouveau Kar'ouest » (NKO) (annexe 2) et certains services spécifiques complémentaires⁸⁸.

Aucun document contractuel, au-delà de la répartition financière des charges et recettes figurant dans le compte d'exploitation prévisionnel, ne précise clairement la répartition des missions entre les membres du groupement, qui ne sont pas solidaires entre eux. Dans sa réponse à la chambre le TCO indique que celle-ci figurait dans l'offre de base du groupement. La chambre observe que le contrat n'y fait toutefois pas référence.

Le contrat prévoit par ailleurs quatre tranches conditionnelles (TC) avec la mise en place d'un service de navette dans le centre-ville de Saint-Paul (TC n° 1) et dans le centre-ville du Port (TC n° 2), ainsi que, dans le cadre de la mise en œuvre de NKO, la mise en place d'un programme de « services vélo » à haute qualité de service (TC n° 3) et d'un outil de calcul d'itinéraire et d'information dynamique en temps réel des voyageurs, accessible via un site internet et une application mobile dédiée (TC n° 4).

Aucune de ces tranches conditionnelles n'a été affirmée par le TCO dans le délai maximal imparti pour chacune d'elles et oscillant entre le 1^{er} mars 2018 et le 1^{er} mars 2019. Si le TCO a simplement renoncé aux deux premières tranches qui avaient été prévues à la demande des communes concernées, il a décidé de ne pas mettre en œuvre les TC n° 3 (service vélo) considérée comme « trop coûteuse » et n° 4 (outils de calcul d'itinéraire et d'information en temps réel) considérée comme insuffisamment « mûrie » pour obtenir une validation des élus. Toutefois, il ressort de l'avenant n° 1 à la DSP que le service « Ti navet » dans le centre-ville de Saint-Paul, qui existait déjà dans le cadre du précédent contrat, et correspondant à la TC

⁸⁵ Article 3 « objet » et annexes 1 et 2 réseaux KO et NKO.

⁸⁶ Chapitres 2 « exploitation du service » et 3 « biens nécessaires à l'exploitation – entretien – renouvellement ».

⁸⁷ Chapitre 4 « régime financier ».

⁸⁸ Article 11.1 du contrat : fourniture d'une expertise sur l'adaptation et la coordination des services de transports urbains réguliers et scolaires assurés sur le territoire du TCO, la gestion des inscriptions aux transports scolaires, la facturation et l'encaissement des recettes afférentes dans le cadre d'une régie, et l'exploitation du service de transport des personnes à mobilité réduite (TPMR) intitulé « kar'ouest mouv' » (annexe 6).

n° 1, a été assuré par le délégataire dès le début du contrat à la demande du TCO et jusqu'au 27 octobre 2017, sans que cette tranche ne soit affermie, tandis que les charges afférentes estimées à 44 579 € HT ont finalement été régularisées dans le cadre de l'avenant n° 1 signé en février 2018 majorant du même montant la contribution financière versée par le TCO.

Celui-ci a également réintroduit pour partie les prestations prévues au titre des TC n° 3 et 4 par avenant à la DSP, en décembre 2019 pour les outils digitaux (avenant n° 4) et en juillet 2021 pour le service de location de vélo dénommé « mobi'ouest », qui devait initialement être intégralement mis en place par un sous-traitant de la société Transdev, sa filiale spécialisée dans ce domaine (Veloway), et dont l'exploitation est désormais confiée à la SEMTO tandis que le TCO porte les investissements liés à l'acquisition des véhicules.

Ces modifications contractuelles ont permis, pour le service de location de vélos, de réduire de 75 % les charges du délégataire tout en augmentant de 28,5 % ses recettes et de diminuer de 51 % le coût global pour le TCO. S'agissant des outils digitaux, elles ont permis de réduire de manière corrélative les charges du délégataire et la contribution versée par le TCO de l'ordre de 20,5 %.

Dans sa version en vigueur à la date de conclusion du contrat de DSP, l'article L. 1411-1 du CGCT rappelle qu'« *une délégation de service public est un contrat de concession (...), conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.* ».

Si le rapport présenté devant la CCSPL en 2015 retenait le modèle de DSP sous forme d'affermage, la délibération approuvant le choix du recours à une DSP comme le contrat finalement conclu en 2016 ne précisent pas sa nature. Les missions confiées au délégataire (article 11) qui se limitent à la gestion et l'exploitation du réseau et certaines missions connexes, le régime des biens nécessaires à l'exploitation (article 17) selon lequel l'autorité délégante affecte au réseau les biens meubles et immeubles nécessaires à l'exploitation du service et supporte financièrement les travaux de gros entretien et réparations sur le matériel roulant réalisés par le délégataire (article 18.4), l'existence d'une redevance d'occupation du domaine public (article 28), le régime de responsabilité du délégataire limité au fonctionnement du service (article 6) de même que la durée relativement courte du contrat (inférieure à 10 ans) semblent davantage orienter vers un affermage.

La chambre rappelle que dans les contrats de DSP « *la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service* »⁸⁹. À défaut d'un tel risque ou lorsque celui demeure théorique ou relativement faible, la jurisprudence administrative peut être amenée à requalifier le contrat en marché public remettant en cause la procédure de mise en concurrence initiale dès lors que la passation de ces contrats ne relève pas des mêmes règles,

⁸⁹ 2^{ème} alinéa de l'article L. 1411-1 du CGCT, repris à l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

en particulier, du fait de l'absence de possibilité de négociation en matière d'appel d'offres, contrairement à ce qui est prévu pour les DSP⁹⁰.

En l'espèce, le contrat conclu entre le TCO et le GME Trans'ouest prévoit une rémunération du délégataire auprès des usagers par les recettes commerciales comprenant des recettes de trafic, des recettes annexes⁹¹ et le cas échéant des recettes propres⁹², ainsi qu'une contribution financière forfaitaire (CFF) versée par le TCO, calculée sur la base du montant des deux premières catégories de recettes (article 19). L'examen des clauses financières du contrat indique que cette CFF a été calculée de telle sorte qu'elle permet de couvrir l'écart entre les charges et les recettes prévisionnelles du service. Elle représente plus de 77 % de la rémunération totale du délégataire quelle que soit l'option d'acquisition des véhicules par le délégataire ou le TCO.

Il est également prévu un intéressement annuel du délégataire à la qualité de service dénommé « bonus-malus » dont le montant maximum a été fixé à 250 000 € (article 23.2 et annexe 14). Le TCO indique avoir fait le choix d'internaliser dans le cadre de l'actuelle DSP le contrôle de la qualité du service confié à deux agents à temps plein et deux autres à mi-temps dédiés à ces missions, sans toutefois avoir pu réaliser de mesures sur l'intégralité des critères prévus et refusé de prendre en compte les mesures qualité effectuées par un prestataire externe sous la responsabilité du délégataire, alors pourtant que l'annexe 14 du contrat prévoit expressément que l'ensemble de ces mesures seront prises en compte pour les calculs du bonus-malus. Ce dispositif, dont l'entrée en vigueur était prévue après la mise en place du nouveau réseau à compter du 1^{er} octobre 2018, n'a été appliqué qu'une seule fois depuis, avec un bonus de 66 895 € versé au délégataire au titre de la démarche qualité pour l'année 2019.

Le contrat prévoit par ailleurs une surtaxe ou redevance d'occupation du domaine public (RODP) dont le montant de 5 000 € par an est relativement symbolique au regard de la nature et de l'importance des ouvrages mis à disposition du délégataire, atténuant la part de risque d'exploitation de ce dernier, comme l'avait relevé le prestataire en charge de l'audit sur l'analyse du contrat réalisé en 2017⁹³, alors que celle-ci est supposée compenser au moins en partie les charges d'amortissement supportées par l'autorité déléguée au titre des investissements qu'elle a réalisés et tenir compte des avantages de toute nature procurés au délégataire du fait de l'utilisation de ces ouvrages⁹⁴. Le contrat ne précise pas les modalités de calcul de cette redevance qui aurait dû être indexée dans les mêmes conditions que la contribution financière forfaitaire alors que, sur la seule période 2016 à 2021, les investissements réalisés par le TCO pour l'exploitation du service de transports urbains s'élèvent à 15,15 M€ nets de subventions. Au-delà de son montant particulièrement faible, aucune somme n'a été réclamée ou perçue par le TCO au titre de cette redevance jusqu'en 2021. Les données financières provisoires pour ce dernier exercice indiquent qu'une somme de 22 261 € aurait été versée par le délégataire mais son montant ne correspond pas à la totalité

⁹⁰ CE, 7^e/2^e SSR, 7 novembre 2008, *Département de la Vendée*, n° 291794.

⁹¹ Commercialisation des espaces publicitaires, recettes des gares routières (loyers, redevances autres réseaux etc.), recettes des agents commerciales (hors vente de titre), frais de dossier, indemnités forfaitaires liées au transport urbain (amende fraude clientèle), indemnités forfaitaires (amendes), pénalités et frais annexes liés au transport scolaire.

⁹² Résultant de l'utilisation des biens mis à disposition du délégataire mais étrangères à l'objet du contrat : dans ce cas 10 % d'entre elles doivent être reversées au TCO.

⁹³ Note Agir susvisée.

⁹⁴ Article L. 2125-2 code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

des redevances annuelles qui aurait dû être perçue par le TCO depuis octobre 2016, à hauteur de 26 250 € (hors indexation).

De même, le contrat prévoit de nombreuses clauses de rencontre (article 9), en particulier « *en cas d'évolution des recettes ou de la fréquentation supérieure de plus ou moins 10 % par rapport aux objectifs contractuels sur deux années consécutives* », ainsi qu'un mécanisme de réajustement automatique de l'engagement de recettes commerciales du délégataire lorsque les recettes réelles constatées en années n sont supérieures à 10 % des recettes prévisionnelles, conduisant à ramener l'engagement de recettes pour l'année n+1 au niveau réel constatée en année n (article 19.4) qui contribuent également à atténuer le risque commercial à la charge du délégataire, comme cela avait été relevé lors de l'audit susvisé en 2017.

Il ressort de l'examen de gestion de la SEMTO que ces dispositions ont été appliquées dès les premières années d'exécution du contrat dans le cadre de l'avenant n° 1 signé en 2018⁹⁵, suite à un écart de recettes réelles supérieur à 10 % des recettes prévisionnelles constaté sur les 12 premiers mois glissants de la DSP, soit d'octobre 2016 à septembre 2017.

L'engagement de recettes commerciales du délégataire a ainsi été révisée à la baisse pour l'année civile 2017 mais également les années suivantes jusqu'à la fin du contrat. D'une part, si les périodes de référence à prendre en compte pour l'application de ce dispositif n'étaient pas précisées dans le contrat (année glissante ou civile), les modalités retenues par les parties dans cet avenant reviennent à réajuster l'engagement de recettes du délégataire sur une période déjà prise en compte pour constater l'écart entre cet engagement et le réalisé (de janvier à septembre 2017), ce qui ne correspond pas au dispositif initial prévoyant un réajustement sur une année n+1 distincte de l'année de référence n. D'autre part, l'avenant ne précise pas selon quelles modalités et sur quel fondement un réajustement de cet engagement de recette a également été appliqué sur les années postérieures à 2017. En l'absence de toute autre disposition contractuelle, celui-ci ne pouvait correspondre qu'aux engagements d'évolution du volume de recettes fixés au contrat à partir de 2018, sur la base du niveau réajusté en 2017, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les montants ainsi retenus par les parties dans l'avenant n° 1 ont conduit à réduire cet engagement de recettes, au-delà du mécanisme de réajustement automatique déjà prévu au contrat, de 515 690 € sur la durée totale de celui-ci, ainsi que l'engagement du délégataire sur l'évolution du volume des recettes qui passe de 2,3 à 0,7 % en moyenne par an⁹⁶, atténuant encore d'autant la part du risque d'exploitation assumée par le délégataire.

Ce constat se renforce enfin avec l'évolution à la hausse de la part de la CFF dans la rémunération du délégataire (80 %), suite à la conclusion de cinq avenants successifs entre février 2018 et juillet 2021 pour tenir compte notamment de diverses adaptations de l'offre, des modifications dans le déploiement du nouveau réseau, des compensations liées à l'usage des abonnements intermodaux (Réuni'pass) ou scolaires (COOL+) sur le réseau ou encore des interruptions de service. La commission DSP du TCO n'a pas été saisie pour avis de ces avenants dans la mesure où, pris individuellement, ils n'ont pas entraîné d'augmentation du montant global du contrat de plus de 5 %, conformément à l'article L. 1411-6 du CGCT. Ils ont en revanche bien été préalablement approuvés par l'assemblée délibérante. La chambre relève toutefois que la majorité des membres en exercice n'était pas présente lors de la délibération approuvant l'avenant n° 3, sans que celle-ci ne fasse état d'une précédente convocation où le

⁹⁵ Article 2.13 avenant n° 1 DSP p. 13.

⁹⁶ Hors les 1^{ère} et dernière années d'exécution 2016 et 2024 qui ne sont pas complètes.

quorum n'aurait pas été atteint, permettant de délibérer à nouveau sans condition de quorum⁹⁷. L'absence de délibération régulière de l'assemblée délibérante sur cet avenant, qui a notamment entraîné une augmentation de la CFF versée par le TCO de 881 056 € sur la durée totale du contrat, aurait pu fragiliser l'existence de cet acte et les modifications qu'il comportait. Le TCO, qui indique en réponse à la chambre avoir mis en place plusieurs dispositifs visant à sécuriser ses procédures, notamment avec un applicatif numérique de gestion des convocations et des boîtiers de vote électronique, devra être vigilant à l'avenir pour s'assurer du respect des règles de quorum lors des délibérations de son conseil communautaire.

À mi-parcours de l'exécution du contrat, la CFF a ainsi progressé de 5,8 % contre 3,1 % pour les charges du délégataire tandis que son engagement de recettes a diminué de 6,5 %. Pour mémoire, l'exécution de la DSP 2007-2016 avec les mêmes acteurs avait abouti à la conclusion de 32 avenants, la plupart comportant des incidences financières qui ont augmenté son coût initial de plus de 26,2 %⁹⁸. Invité par la chambre à être particulièrement vigilant dans la poursuite de l'exécution du contrat concernant cette tendance à diminuer la part de risque du délégataire, déjà relativement encadrée, le TCO envisage de négocier dans le cadre d'un 6^{ème} avenant à la DSP la suppression du seuil de 10 % prévu dans la mise en œuvre de la clause de réajustement automatique de l'engagement de recettes commerciales du délégataire.

Enfin, le TCO a conclu avec son délégataire un protocole transactionnel destiné à indemniser ce dernier des « *impacts de la crise sanitaire [liée à la covid 19] sur les charges et les recettes de la convention* » le 31 janvier 2022. Préalablement approuvé en conseil communautaire⁹⁹, ce protocole a été pris sur le fondement de l'article L. 6 du code de la commande publique qui prévoit que « 3° Lorsque survient un évènement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l'équilibre du contrat, le cocontractant, qui en poursuit l'exécution, a droit à une indemnité ». Les conditions fixées par ces dispositions, à savoir le caractère extérieur aux parties et imprévisible de la crise sanitaire à la date de signature du contrat, ainsi que le bouleversement temporaire de son équilibre économique, du fait d'une forte baisse de la fréquentation, et par conséquent des recettes entre mi-mars et décembre 2020, sont remplies en l'espèce.

Toutefois, si le protocole indique que les recettes de trafic du 18 mars au 31 décembre 2020 se sont établies à hauteur de 1 984 597,00 € TTC tandis que, sur la même période en 2019, elles étaient de 3 409 848,89 € TTC, soit un écart de 1 425 251 € TTC et une baisse de 42 %, ces données ne correspondent pas à celles transmises dans le rapport annuel du délégataire pour l'année 2020 (annexe B1. performance réseau), approuvé par le TCO deux mois avant¹⁰⁰, qui mentionne un écart de recettes sur l'année complète de l'ordre de 1 335 567 € HT (1 363 613 € TTC)¹⁰¹, soit une baisse de 32 %. En outre, pour déterminer la perte de recettes les parties ont appliqué aux recettes réalisées en 2019 un taux de progression de 2,76 % correspondant à l'engagement d'évolution du volume de recettes entre 2019 et 2020 prévu contractuellement, soit un écart valorisé à 1 519 363,72 € TTC. Si le délégataire pouvait contractuellement escompter un volume théorique de recettes pour 2020 prenant en compte ce taux de progression, la chambre note que cet objectif n'a jamais été atteint depuis le début d'exécution du contrat, aussi, s'agissant d'une indemnisation librement déterminée par les

⁹⁷ Article L. 2121-17 du CGCT applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code aux EPCI.

⁹⁸ Avenant n° 32 de la DSP 2017-2016.

⁹⁹ Délibération CC n° 2021-165 du 17 décembre 2021.

¹⁰⁰ Délibération CC n° 2021-098 du 18 octobre/2021.

¹⁰¹ TVA à 2,10 %.

parties, comme le rappelle le protocole, celle-ci aurait pu se limiter à l'écart constaté entre les recettes réelles constatées entre 2019 et 2020.

Le juge administratif, saisi d'une demande d'homologation d'une transaction, admet sa validité à la condition que les parties y consentent réellement, que l'objet de celle-ci soit licite, qu'elle ne constitue pas de la part de la collectivité publique une libéralité et ne méconnaisse pas d'autres règles d'ordre public¹⁰². Pour déterminer si une transaction constitue une libéralité consentie de façon illicite par une collectivité publique, les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction, appréciées de manière globale, ne doivent pas être manifestement disproportionnées¹⁰³. Le défaut d'homologation entraîne l'annulation de la transaction¹⁰⁴.

En l'espèce, le TCO s'est engagé à indemniser le délégataire de 92 % de la perte de recettes constatée au regard d'un objectif théorique de volume qui n'a jamais été atteint depuis le début du contrat. Si le protocole indique que le TCO a refusé de couvrir l'intégralité de celle-ci afin de maintenir l'existence d'un risque lié à l'exploitation à la charge du délégataire, le taux admis par l'autorité délégante reste très élevé et bien au-delà de la part déjà importante que représente la CFF dans la rémunération du délégataire à ce stade de l'exécution du contrat (80 %) tandis que l'intégralité des dépenses sanitaires réalisées par le délégataire sont également prises en charge par le TCO¹⁰⁵, rendant cette part de risque relativement symbolique pour le délégataire, alors même que celui-ci s'engage à rembourser au TCO les économies réalisées par ailleurs sur certains postes de charges¹⁰⁶. Le solde s'établit ainsi en faveur du délégataire avec une indemnisation de 399 011 €.

Les concessions réciproques des parties pourraient caractériser une forme de libéralité de la part du TCO envers son délégataire, dans la mesure où la quasi-intégralité du risque lié à l'exploitation est assumé par l'autorité délégante, au-delà de l'indemnisation du surcoût lié à la poursuite de son activité pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid 19 prévue par l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020.

3.2 Un contrôle insuffisant de l'exécution du contrat par le TCO

3.2.1 Les rapports d'information du délégataire peu exploités

Tout contrat ou convention entre une personne publique et une entreprise qui a pour conséquence d'engager des fonds publics ou d'accorder une garantie financière publique est

¹⁰² CE, Assemblée, 2008-07-11, 287354, A, *Société Krupp Hazemag*.

¹⁰³ CE, 2016-12-09, 391840, B, *Société Foncière Europe*.

¹⁰⁴ CE, Assemblée, 2002-12-06, 249153, A, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*.

¹⁰⁵ À hauteur de 197 200,72 € TTC.

¹⁰⁶ Remboursement des indemnités perçues de l'État liées à l'activité partielle des personnels du délégataire hauteur de 443 748,62 € TTC, des allègements de charges sociales dont il a bénéficié pour un montant de 208 752,84 € TTC et des économies réalisées au titre de la production de l'offre de transport en 2020, pour un montant de 543 502,81 € TTC.

assorti, à peine de nullité, de clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par cette personne publique¹⁰⁷.

Les textes applicables aux contrats de concession prévoient que « *le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Lorsque la gestion d'un service public est déléguée (...) ce rapport permet en outre aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public* »¹⁰⁸. Ce rapport doit être transmis par le délégataire avant le 1^{er} juin de chaque année afin que l'autorité délégante l'inscrive « *à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte* »¹⁰⁹ après l'avis de la CCSPL¹¹⁰.

En l'espèce, les rapports annuels du délégataire ont été soumis pour avis à la CCSPL, préalablement à la délibération du conseil communautaire en prenant acte, pour les années 2016 à 2018. Pour les années suivantes, si le rapport est communiqué à l'assemblée délibérante du TCO, aucun compte rendu de la CCSPL n'a été transmis. Par ailleurs, en l'absence de justificatif d'envoi ou de réception, il n'est pas possible de déterminer si c'est le délégataire qui ne respecte pas l'échéance de transmission fixée par les textes au 1^{er} juin de chaque année ou si c'est le TCO qui ne respecte pas l'obligation de présenter ce rapport à la plus proche assemblée délibérante suivant la réception du rapport, dans la mesure où les délibérations transmises interviennent relativement tard chaque année, ce qui rend l'exercice moins efficace pour anticiper d'éventuels ajustements que l'autorité délégante considérerait comme nécessaires.

Les comptes rendus de la CCSPL comme ceux du conseil communautaire ne permettent pas de retracer les éventuels débats sur ces questions. En dépit de l'absence de règle de quorum fixée par les textes ou dans le règlement intérieur des commissions adoptés en 2014 puis en 2020, le faible nombre de membres présents à la CCSPL interroge sur l'intérêt suscité par ces sujets au regard des enjeux, notamment financiers, importants pour le TCO.

Le droit à l'information du TCO sur la gestion du service délégué se matérialise principalement par l'élaboration de ce rapport annuel mais également de rapports mensuels et trimestriels. Le contenu de ces différents rapports est prévu par une annexe au contrat de DSP¹¹¹. Le rapport annuel comprend chaque année un compte rendu technique, un compte rendu financier ainsi qu'une analyse de la qualité de service. Il est le principal outil de contrôle de la mise en œuvre de la DSP. Leur contenu est globalement conforme aux exigences réglementaires¹¹².

En sus du rapport annuel, le délégataire transmet au TCO des rapports mensuels et trimestriels constitués de tableaux de bord de suivi des indicateurs contractuellement prévus, notamment l'évolution de la fréquentation, l'état des ventes par titre, le niveau de fraude, etc. En dépit du volume d'information transmis, le TCO reconnaît ne pas avoir suffisamment de temps et/ou d'effectifs à mobiliser pour exploiter de manière suffisamment utile et régulière ces données.

¹⁰⁷ Article L. 1221-6 du code des transports.

¹⁰⁸ Article 33 du décret du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession repris aux articles R. 3131-2 à 4 du code de la commande publique depuis le 1^{er} avril 2019.

¹⁰⁹ Article L. 1411-3 du CGCT.

¹¹⁰ Article L. 1413-1 du CGCT.

¹¹¹ Annexe n° 15 : « Pilotage ».

¹¹² Articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique.

3.2.2 Les fragilités d'une sous-traitance, part substantielle du modèle économique proposé par l'opérateur

Le modèle économique proposé par l'opérateur, sous forme de groupement momentanée d'entreprises dans le cadre du précédent contrat de DSP 2007-2016, a été reconduit dans le cadre du contrat actuel avec les mêmes acteurs (SEMTO, Setcor, StartOI, Transdev outre-mer « TOM » et Transreo), à ceci près que cette dernière, filiale de la SEMTO, et auparavant sous-traitante de celle-ci, est désormais cotraitante.

Il ressort de l'examen de la gestion de la SEMTO que ce choix a été guidé par des motifs de sécurisation juridique du modèle. En effet, dans le cadre du précédent contrat de DSP, dont la durée a été prolongée jusqu'en septembre 2016, la SEMTO aurait dû, en sa qualité d'entité adjudicatrice¹¹³, mettre en concurrence la ou les entreprises sous-traitantes auxquelles elle avait recours pour répondre à ses besoins liés à ses activités d'opérateur de réseau, sauf dans le cas d'une situation in house ou de quasi-régie avec ces dernières. Or, si tel est bien le cas avec sa filiale, qui était sous-traitante de 1^{er} rang, cette dernière sous-traitait l'intégralité des missions qui lui étaient confiées à une soixantaine de taxiteurs et entreprises de transport. La SEM considère que ce modèle permettait aux sous-traitants d'accéder à la commande publique. Toutefois, il pourrait lui être reproché l'inverse dès lors qu'elle aurait volontairement eu recours à sa filiale, non soumise aux règles de la commande publique au regard de son statut de SARL, et qui n'exerce en propre aucune activité de transport, pour sous-traiter ces missions aux entreprises de transports qui, si elles avaient été en lien direct avec la SEM, auraient dû être mis en concurrence. Il pourrait ainsi être considéré que ce modèle conduisait davantage à encadrer l'accès de ces entreprises au marché de transports urbains sur le territoire du TCO qu'à leur assurer un libre et égal accès à la commande publique et aurait pu être source de risque juridique, remettant en cause l'équilibre du contrat attribué par le TCO et la continuité du service public délégué. Sur la seule année 2016, dernière année d'exécution de ce contrat, la sous-traitance indirecte de la SEMTO, par l'intermédiaire de Transreo à ces entreprises, a représenté 6 327 190 €.

La chambre constate que le seul fait d'avoir modifié le positionnement de la filiale de la SEMTO dans le modèle de l'actuel contrat, pour en faire un co-traitant plutôt qu'un sous-traitant de celle-ci, n'efface pas tout risque. En effet, Transreo n'exerce toujours quasi-aucune mission en propre dans le cadre du contrat de DSP, ce qui pourrait interroger sur la régularité de sa présence en tant que co-traitant, *a fortiori* dans un groupement où les membres ne sont pas solidaires entre eux d'une part, et sur les motifs qui ont conduit à ce choix visant à « sécuriser » la SEM, dans la mesure où celle-ci ne pourrait plus être considérée comme le véritable donneur d'ordre de ces sous-traitants, par l'intermédiaire de sa filiale, mais le groupement dans son ensemble, qui, en l'absence de personnalité juridique, ne pourrait se voir reprocher le défaut d'application des règles de la commande publique.

La chambre rappelle que ces sous-traitants de Transreo réalisent près des trois quarts de la production kilométrique du service délégué au groupement¹¹⁴. Sans une évolution du modèle proposé, le TCO étant actionnaire de la SEM et disposant d'administrateurs au sein de son

¹¹³ En vertu de l'article 4-I-2° de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 jusqu'au 1^{er} avril 2016 puis l'article 11-2° de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et depuis le 1^{er} avril 2019 en vertu de l'article L. 1212-1 du code de la commande publique.

¹¹⁴ ROD SEMTO susvisé : la production kilométrique des lignes régulières se répartit ainsi à fin 2020 : 12,9 % pour la SEMTO, 5,3 % pour Setcor, 7,5 % pour StartOI et 74,3 % pour Transreo via ses sous-traitants.

conseil d'administration, contrairement à sa filiale, il aurait davantage de visibilité et de contrôle sur l'attribution de ces contrats qui représentent une part substantielle de l'offre de transport sur son territoire, si ces missions étaient réalisées ou sous-traitées par la SEMTO dans le respect des règles de la commande publique, comme l'avait déjà évoqué l'audit susvisé réalisé en 2020.

Par ailleurs, le contrat de DSP conclu entre le TCO et le GME Trans'ouest qui autorise le délégataire à sous-traiter partiellement certaines prestations, ne fixe aucun seuil ou limite à celles-ci. Or, ce contrat ne couvrant ni la conception ni l'établissement du service public de transport, la sous-traitance totale, autorisée dans cette seule hypothèse par la réglementation européenne, n'est pas applicable en l'espèce. Partant, le fait que la société Transreo, sous-traite la quasi-intégralité des missions qui lui sont confiées dans le cadre de l'exécution de la DSP (97,2 % en 2020), elles-mêmes représentant les trois quarts de la production kilométrique assurée par le GME, qui constitue la mission principale rattachée à l'exploitation du service de transport, n'est pas compatible avec cette réglementation qui exige qu'une part importante du service soit exécuté par l'opérateur lui-même¹¹⁵.

Si en l'absence de mention dans le contrat, le seuil de sous-traitance aurait pu être envisagé de manière globale au niveau du groupement, en tant qu'opérateur, l'article 5.2 de l'accord de groupement prévoyait expressément que seule un tiers de l'activité de chacun de ses membres puisse être sous-traitée. Le TCO, la SEMTO et la société Transdev outre-mer ne partagent pas cette analyse en se fondant sur la part globale de sous-traitance de 35 % réalisée au niveau du groupement et du coût d'exploitation de 65 % représenté par les missions effectuées en propre par celui-ci au titre de l'expertise et de l'adaptation de l'offre de transport, la mise en place du nouveau réseau à l'issue de la réalisation des ouvrages par l'intercommunalité, l'entretien des abris-bus, poteaux d'arrêt et autres mobiliers urbains, la fourniture du matériel roulant, la gestion des pôles d'échanges, ateliers et agences, ainsi que les inscriptions aux transports scolaires et les encaissements de recettes correspondantes. Quel que soit le niveau d'analyse retenu, la chambre relève, d'une part, que le matériel roulant mis à disposition par le groupement relève toujours majoritairement des transporteurs sous-traitants, et d'autre part, que les autres missions réalisées en propre revêtent un caractère accessoire au regard de l'objet principal du contrat, qui demeure en l'espèce l'exploitation du réseau de transport urbain. La seule circonstance que celles-ci représentent un coût d'exploitation plus important dans les charges globales de la DSP alors que le recours à la sous-traitance pour les prestations de transport était justifié par les parties pour réduire les coûts de ces dernières ne saurait, selon la chambre, remettre en cause cette analyse.

Au-delà de cette irrégularité, l'examen des modalités de contrôle du TCO sur cette sous-traitance, pourtant prévues dans le contrat, révèle un défaut de pilotage de l'autorité délégante qui considère qu'elle n'a pas à exercer de « contrôle au fond » sur les propositions que l'opérateur lui fait dans ce domaine. Pourtant le contrat prévoit expressément que les contrats de sous-traitance « *devront faire l'objet d'une autorisation préalable de l'autorité délégante* », censée être destinataire de ces contrats dans le mois qui suit leur signature (article 13).

Or, le TCO a indiqué en entretien ne pas disposer de ces contrats et ne pas en assurer de suivi particulier ce qui l'a conduit à les demander auprès de l'opérateur pour permettre leur

¹¹⁵ Article 4.7 du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route, applicable notamment aux contrats conclus par une autorité organisatrice des transports.

examen dans le cadre du présent contrôle. Si le nombre de sous-traitants de la société Transreo a diminué de 18 % entre 2016 et 2021, des opérations de cessions, scissions, transfert d'activité ou d'évolution du statut juridique de certains sous-traitants sont intervenues en cours d'exécution.

Sur les 27 opérations recensées par le délégataire, le TCO a transmis 12 courriers de demande d'agrément établis par le délégataire et 4 courriers de réponse du TCO. 85 % des changements de sous-traitant en cours d'exécution n'ont ainsi fait l'objet d'aucune autorisation explicite ou implicite du TCO, en l'absence de demande d'agrément formulée par le délégataire, et sur celles qui lui ont été adressées, seul un tiers d'entre elles a fait l'objet d'une autorisation expresse. Enfin, si les courriers du délégataire mentionnent l'intervention d'un accord implicite à défaut de réponse, le caractère parfois très bref entre la date envisagée de début du nouveau contrat et celle de la réception de la demande d'agrément interroge sur l'efficacité réelle de la procédure pour le TCO, qui en tout état de cause n'assure aucun suivi régulier de ces données. Or si la jurisprudence administrative limite la possibilité pour un maître d'ouvrage de s'opposer à une demande d'agrément d'un sous-traitant à des raisons objectives tenant à ses capacités ou qualifications professionnelles, financières ou techniques, force est de constater que les seules informations contenues dans les demandes d'agrément (nom des sous-traitants et lignes exploitées), lorsqu'elles existent, ne mettent pas en mesure le TCO d'apprécier si ces entreprises seront à même d'assurer la bonne exécution du service public pour la part des prestations qui leur est confiée par le délégataire¹¹⁶.

Le changement de stratégie patrimoniale du TCO en cours d'exécution avec l'objectif d'acquisition de la plupart des véhicules exploités d'ici la fin du contrat soulève également certaines interrogations sur l'évolution de la sous-traitance proposée par l'opérateur. D'une part, sur 61 sous-traitants en 2016, 35 étaient des taxiteurs limités à une capacité de 9 places. Avec l'acquisition et la mise en service progressive de véhicules de plus grande capacité, destinés à répondre aux problèmes de surcharge constatés dans le cadre du précédent contrat, six d'entre eux ont obtenu une capacité de transport supérieure leur permettant de se maintenir dans le réseau, 11 l'ont quitté, et 18 se sont maintenus avec leur capacité initiale limitée à 9 places.

À ce titre, l'annexe 2 du contrat de DSP relative à la « problématique taxis » prévoyait un plan d'actions à mettre en œuvre par le délégataire pour accompagner les artisans taxiteurs dans l'évolution du réseau. Sur les neuf actions définies, cinq ont été réalisées, dont trois qui concernent directement les taxiteurs (désignation d'un pilote, organisation de réunions collectives et rencontres individuelles). Si les autres actions n'ont pas été mises en place et ne sont pas identifiées en tant que telles dans les comptes de la DSP, y compris dans le CEP initial, le fait même de prévoir de telles mesures¹¹⁷ dont le coût financier serait porté indirectement par le TCO, via la CFF équilibrant le montant des charges du délégataire, pourrait être regardé comme une compensation complémentaire, non liée à des sujétions particulières de service public, voire une forme d'aide économique sans lien avec les compétences statutaires du TCO.

D'autre part, l'examen des contrats de sous-traitance doit conduire les parties à être attentives à la réglementation du droit du travail relative au faux travail indépendant.

Le vrai travailleur indépendant est celui qui a volontairement opté pour ce statut et dispose, à ce titre, d'une autonomie pour exécuter son travail en organisant librement son

¹¹⁶ CE, Section 24 juillet 1937, *Sté Le Centre électrique* et CE, 4 juin 1999, *Sarl Maison Dulac*.

¹¹⁷ Formations spécifiques, voyage d'étude, formations standards, cellule psychologique et fond d'aide aux familles.

emploi du temps et ses horaires. Il réalise sa prestation avec les moyens qu'il détermine et fixe lui-même le prix qu'il va facturer au client. Il dispose d'une véritable clientèle qu'il a lui-même choisie. En principe, le faux travailleur indépendant est inscrit aux registres professionnels obligatoires et déclaré en tant que tel auprès des services fiscaux et des organismes sociaux. Il est souvent titulaire d'un contrat écrit commercial (contrat de sous-traitance, contrat de mandat, contrat de prestations de service, etc.) et établit des devis et des factures. Dans la réalité, il se retrouve cependant intégré dans une entreprise ou un modèle économique dont le responsable organise totalement son activité, le dirige et contrôle l'exécution de son travail de la même manière qu'à l'égard de salariés. Le faux travailleur indépendant travaille donc comme un salarié mais sans en avoir le statut et les droits dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard du donneur d'ordre¹¹⁸. À cet égard, la circonstance que le sous-traitant ait plusieurs donneurs d'ordre ou clients, source de son fonds de commerce, n'est pas exclusive d'une possible requalification en fausse sous-traitance à l'égard de l'un d'entre eux, notamment si les conditions de travail imposées par celui-ci limitent fortement sa possibilité de développer sa clientèle. Il en est de même de la présence d'une société écran entre le véritable donneur d'ordre et le sous-traitant. La jurisprudence se fonde habituellement sur une pluralité d'indices pour requalifier le cas échéant la relation de travail qui lie le prestataire à son donneur d'ordre. De manière générale, il est constaté que le recours à la fausse sous-traitance constitue surtout un moyen pour ses auteurs d'être *in fine* moins disant et plus compétitifs sur le marché¹¹⁹.

L'analyse des contrats de sous-traitance ne tend pas à démontrer une réelle autonomie des transporteurs dans la fixation de leur rémunération et l'organisation de leur activité qui demeure, en l'espèce, étroitement définie, contrôlée et sanctionnée, dans la plupart de ses aspects, par les membres du groupement en charge de l'élaboration de ces contrats, de la formation initiale des sous-traitants, du contrôle de l'exécution des prestations et de l'application des pénalités. Sur ce point, le TCO précise que la création même de la filiale Transreo en 2007 devait permettre de « *fédérer les petits transporteurs au sein d'une même structure (...) [avec un] enjeu d'harmonisation (...) des méthodes et processus de travail (...) des conditions de rémunération et des relations contractuelles (...) [dans] l'objectif de mieux maîtriser le coût de la sous-traitance* ».

Ne disposant que de très peu d'effectifs et n'exerçant en propre quasi-aucune activité relevant de son objet social, la société Transreo pourrait dès lors être considérée comme étant une simple structure d'intermédiation ayant permis à sa société mère, la SEMTO, mais également l'un de ses actionnaires, et co-traitant du groupement, la société TOM, toutes deux en charge des missions de contrôle des transporteurs, de proposer dès 2007 un modèle économique dont le coût de production était plus avantageux et compétitif pour répondre aux consultations lancées par le TCO en vue de l'attribution de la DSP, par un encadrement étroit des conditions de travail et d'accès à la commande publique des entreprises de transport sous couvert d'un cadre formel présenté comme de la sous-traitance.

Si le TCO n'est pas directement à l'origine du choix de ce montage économique, les mentions figurant dans le compte-rendu de séance approuvant la création de la filiale, à laquelle il a donné son accord, confirment qu'il était informé de ces objectifs de maîtrise des coûts et « d'accompagnement » des petits transporteurs. Il pourrait donc être considéré comme ayant indirectement participé à ce montage en attribuant, en connaissance de cause, ses deux contrats de DSP successifs au groupement. Étant désormais pleinement informé des risques que le

¹¹⁸ Article L. 8221-6 code du travail.

¹¹⁹ Mode d'emploi du contrôle de la fausse sous-traitance, janvier 2020, Hervé Guichaoua, juriste social, ancien directeur du travail, ministère du travail p. 36, 63 et suivantes.

modèle comporte, le TCO doit, sur la base des audits déjà réalisés, finaliser sans attendre la réflexion initiée en 2018 pour faire évoluer le modèle porté par la SEMTO dont il est le principal actionnaire, et le devenir de sa filiale. Dans l'attente, la chambre recommande au TCO de renforcer les moyens dédiés au pilotage et au contrôle de la sous-traitance qui constitue une part substantielle de l'exécution du contrat de DSP.

Recommandation n° 4 : Renforcer, avant la fin de l'année 2022, les moyens en interne permettant d'assurer un pilotage et un contrôle effectif de la sous-traitance au cœur de l'exécution du contrat de DSP.

3.2.3 Un dispositif contractuel de pénalités difficile à mettre en œuvre

L'article 35 du contrat prévoit que, sauf cas de force majeure, le TCO peut infliger au délégataire des pénalités dans les cas suivants : interruption de service pendant une période d'au moins 2 heures, mauvaise exécution du service de transport (passage en avance de 3 minutes ou en retard de plus de 10 minutes, modification de l'itinéraire, refus de prise en charge de voyageurs ou prise en charge hors d'un arrêt, non-respect des points d'arrêt, de la tarification en vigueur, défaut d'information dans les 24 heures d'une modification de service), comportement inadéquat du conducteur selon une liste de 12 items, infractions liées aux véhicules selon une liste de 9 items, fraude de la part du conducteur notamment dans la délivrance, la réutilisation des titres et l'encaissement de leur valeur), retard dans l'exécution de travaux, méconnaissance des obligations en matière de contrôle, refus de ou retard dans la production des documents, défaut de mise à jour des informations des usagers, défaut d'entretien des biens mis à disposition ou encore pour la mise en place d'une tarification spécifique sans l'accord du TCO.

Celui-ci indique que les pénalités retenues sont infligées au groupement dans son ensemble, via son mandataire, la SEMTO, à charge pour cette dernière de les répartir entre co-traitants. L'examen des états récapitulatifs montre chaque année un écart non négligeable entre les pénalités susceptibles d'être appliquées et celles finalement retenues par le TCO, oscillant entre 16 et 50 %.

Tableau n° 7 : Répartition des pénalités liées à l'exécution du contrat de DSP en euros

Période	Pénalités globales encourues	Pénalités globales notifiées	Écart	SEMTO	Setcor	StartOI	Transreo
Octobre à décembre 2016	22 000	11 000	-50%	-	-	-	11 000
2017	739 100	332 600	-55%	72 500	10 000	11 000	239 100
2018	455 650	268 350	-41%	40 700,00	3 500	15 500	208 650
2019	146 050	104 550	-28%	11 200,00	5 000	6 000	82 350
2020	125 400	105 400	-16%	11 200,00	4 500	11 500	78 200
Janvier à août 2021	111 200	Non connu à ce jour					

Source : CRC d'après récapitulatif pénalités TCO et répartition par co-traitant transmis par la SEMTO

Chaque année, plus de 70 % des pénalités infligées incombent à Transreo. Il ressort toutefois de l'examen de la gestion de la SEMTO que sa filiale a bénéficié de sa part, et donc indirectement du TCO, son principal actionnaire, de plusieurs abandons de créance et étalements de paiement, répercutés au bénéfice de ses sous-traitants, pour un montant total de 180 000 € au titre du risque recette en 2017 et 492 780 €, dont 364 900 € pour les seules années 2016 et 2017 au titre des pénalités¹²⁰. Une nouvelle exonération partielle des pénalités pour 2018 et 2019 et une exonération totale pour l'année 2020 ont été sollicitées par le délégataire¹²¹. Ces mesures destinées à soutenir la filiale de la SEM, dont la situation financière s'est fortement dégradée depuis 2018, ne tendent pas à responsabiliser les principaux acteurs de l'offre de transport que sont ses sous-traitants, et sont de nature à réduire le risque lié à l'exploitation à la charge du délégataire, déjà relativement limité.

À fin 2020, le montant total des pénalités infligées au groupement s'est élevé à 823 400 €, avec cependant une baisse de 68 % sur les trois premières années complètes d'exécution entre 2017 et 2019. Sur attache de son conseil juridique, le TCO a finalement refusé la demande du délégataire de renonciation aux pénalités pour les exercices 2018 à 2020. Une grille comparative des pénalités transmises au TCO par le délégataire semble indiquer que les pénalités contractuelles sont particulièrement élevées au regard des montants constatés dans les autres contrats de DSP de transports urbains sur l'île. Ces éléments n'ont toutefois pas été communiqués aux élus et n'ont pas donné lieu à une modification contractuelle pourtant souhaité par l'opérateur. Si une évolution du contrat en cours fragiliserait davantage l'équilibre économique du contrat, déjà favorable au délégataire, il pourrait être utile d'affiner ces données comparatives dans l'optique du prochain renouvellement de contrat en 2024 afin de remédier aux difficultés récurrentes rencontrées dans la mise en œuvre de ce dispositif.

3.2.4 Un fonctionnement de la régie d'encaissement des recettes de titres de transports scolaires perfectible

Le délégataire s'est également vu confier la gestion des inscriptions aux transports scolaires sur le territoire du TCO et la mission de régisseur pour l'encaissement des recettes afférentes qui sont reversées ensuite au TCO ainsi que la part des abonnements COOL+ correspondant au droit d'accès au réseau urbain qu'il conserve.

Pour ce faire, une régie de recettes et d'avances a été instituée en 2017. Faisant intervenir initialement 24 mandataires avec 6 sous-régies, le TCO a finalement décidé en 2021 de supprimer ces dernières, tout en désignant de nouveau près de 25 mandataires¹²².

La régie a fait l'objet d'un contrôle effectué par les services du comptable public fin 2019 qui s'est achevé avec un rapport définitif de vérification le 19 mai 2021, dont il ressort de nombreuses anomalies concernant l'organisation et le fonctionnement de la régie. Depuis le 1^{er} janvier 2019 un logiciel enregistrant les opérations de la régie a été mis en place (CVQ) sans avis préalable conforme du comptable public et ne présentant pas de garanties suffisantes. Un certain nombre d'opérations et d'édérations comptables ne peuvent être ainsi faites que par le

¹²⁰ Bilans financiers SARL Transreo 2016 à 2020 : parties relatives aux rapports de gestion et conventions réglementées.

¹²¹ Bilan financier Transreo 2020 p. 9 à 12.

¹²² Arrêtés n° 2017-051 et 2017-066 et décisions DP 2017-012 et 2017-013 puis arrêtés n° 2021-014 et 2021-029 et décisions DP 2021-009 et 2021-010.

service informatique du TCO dont aucun des agents n'est par ailleurs mandataire. Il en ressort qu'aucun arrêté quotidien, contrôle interne ou rapprochement bancaire n'est réalisé et la reconstitution de l'exhaustivité des recettes enregistrées malaisée. Il a également été constaté qu'un certain nombre d'utilisateurs de la partie comptable du logiciel n'étaient pas mandataires. Une « habilitation TCO » a été de nombreuses fois utilisée pour effectuer des modifications (8 432 encaissements), trois habilitations individuelles ont été utilisées pour des encaissements sans que les utilisateurs ne soient mandataires (426 encaissements), ce qui pourrait les faire regarder comme comptables de fait. L'habilitation d'un mandataire a été utilisée en son absence par des non mandataires. Enfin une habilitation dénommée « faux » a été utilisée pour 39 encaissements. La totalité des encaissements effectués par le biais de ces habilitations utilisées par des non mandataires s'élève à 1,05 M€. Les enregistrements comptables de la base CVQ sont par ailleurs supérieurs aux encaissements constatés sur le compte bancaire de la régie. Le premier écart relevé par les contrôleurs à hauteur de 649 807 € pour l'année 2019 a été ramené, après échanges avec le régisseur et présentation de justificatifs, à 33 651 €.

Après plusieurs opérations de régularisation, cet écart a été arrêté à la somme de 13 446 € en septembre 2021, conduisant à l'émission d'un ordre de versement pour ce même montant à l'encontre du régisseur en fonction, par ailleurs directeur administratif et financier de la SEMTO. Celui-ci a demandé un sursis de paiement, qui lui a été accordé par le TCO pour une durée d'un an le 6 décembre 2021. Les travaux de régularisation se sont poursuivis entre le régisseur et le comptable public et ont permis d'aboutir à une régularisation quasi-exhaustive avec un écart résiduel de 76 €, finalement reversé par le régisseur le 22 octobre 2021, les reversements au TCO des reliquats de recettes identifiés à hauteur d'un peu plus d'1 M€ ont également été réalisés sur la même période.

Le rapport de vérification concluait que la multiplicité des intervenants et un logiciel peu approprié rendaient la gestion de cette régie difficile avec cependant des perspectives d'amélioration avec la mise en place d'un nouvel outil par la SEMTO, censé assurer une meilleure maîtrise des opérations et régularité des titres et des reversements à l'ordonnateur. Il était également recommandé au TCO et à son délégataire de mettre en place un véritable plan de contrôle interne pour un meilleur suivi des rectifications apportées sur la base de données et la poursuite de réunions de travail avec le comptable public afin d'arriver à une gestion « normale » de la régie par émissions régulières des titres et des impayés.

Il convient de relever que le délégataire avait pourtant alerté à plusieurs reprises et, dès 2017, le TCO des dysfonctionnements et incompatibilités de la plateforme CVQ, sans que celui-ci ne décide de la remplacer avant l'avenant n° 4 à la DSP, signé en décembre 2019, pour une mise en service du nouvel outil en mai 2020. Le TCO indique avoir également mis en œuvre plusieurs autres actions correctrices, notamment avec la dotation d'un coffret individuel par mandataire sur chaque site pour sécuriser les fonds et valeurs, le recours à un prestataire externe spécialisé dans le convoi de fonds pour le dégagement des espèces depuis janvier 2021, et une attention particulière aurait été portée au paramétrage des droits des utilisateurs dans le cadre de la mise en place du nouvel outil comptable ainsi qu'à la formation des agents. Compte tenu des nombreux dysfonctionnements constatés, du maintien à ce jour d'un nombre important d'intervenants dans le fonctionnement de cette régie et du volume des sommes concernées, la chambre invite le TCO à mettre en place dès 2022, et pour chaque année d'exécution du contrat de DSP, des modalités de contrôle interne de cette régie destinées à conforter ces premières actions correctrices.

3.3 Des résultats à mi-parcours relativement mitigés au regard des objectifs fixés dans le contrat

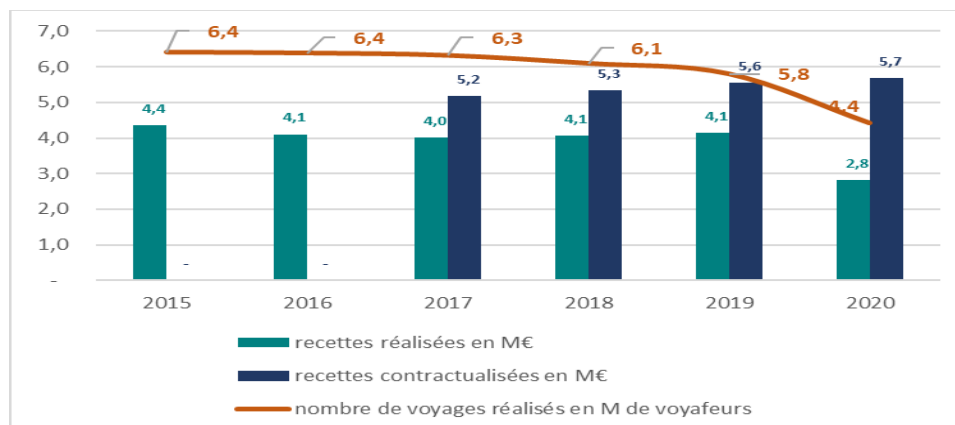
3.3.1 Les résultats financiers

Au titre de la période 2017-2020, le niveau des recettes commerciales annuelles de la DSP, liées au trafic, qui passe de 4 M€ à 2,8 M€, est éloigné des objectifs prévisionnels initiaux qui prévoyaient des recettes en augmentation, passant de 5,2 M€ en 2017 à 5,7 M€ en 2020.

Outre la survenance d'évènement exceptionnels d'ordre social (« les gilets jaunes ») et sanitaire (« covid 19 »), les écarts avec les prévisions, qui oscillent entre 23,1 % et 26,8 %, s'expliquent notamment, selon la SEMTO, par le volume de plus en plus important de voyageurs circulant à titre gratuit et les engagements de recettes trop ambitieux prévus initialement par la DSP. Le manque de fiabilité des données de fréquentation, jusqu'à mi-2019, qui renforce l'incertitude des projections des flux, constitue un autre élément d'explication.

S'agissant de l'année 2020, si la survenue de la crise sanitaire explique en grande partie les montants de recettes réalisées, la chambre souligne que la baisse continue du nombre de voyageurs circulant sur le réseau, qui est passé de 6,4 M à 5,8 M dans la période 2016-2019, soit une diminution de plus de 9,3 %, est venue conforter cette dynamique de baisse des recettes commerciales.

Graphique n° 2 : Évolution des recettes contractualisées (DSP initiale), des recettes commerciales réalisées (billetterie et abonnements) et du nombre de voyageurs



Source : CRC, d'après le contrat de DSP et les rapports annuels du délégataire.

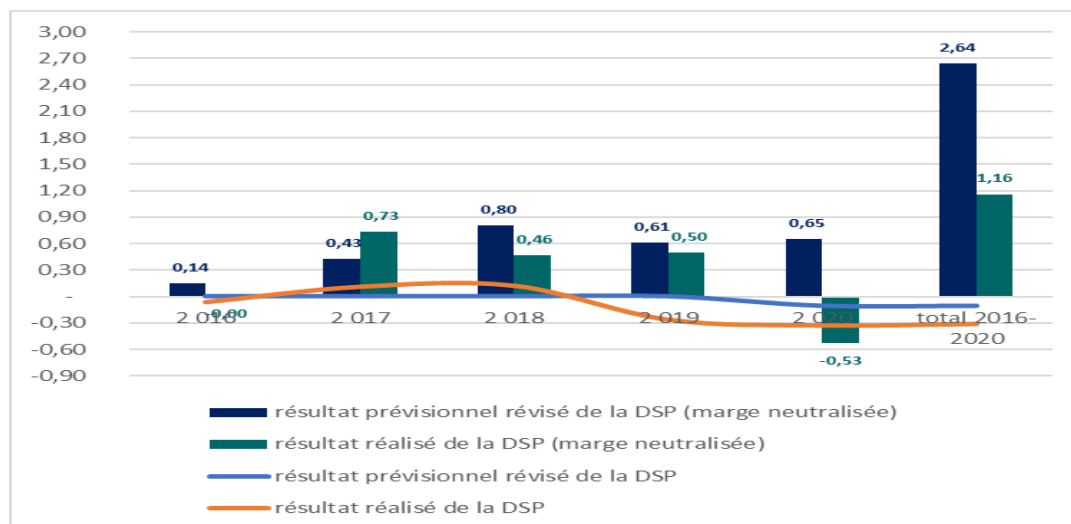
(*) ne figure pas dans ce graphique, les recettes contractualisées au titre des années 2015 et 2016. Le montant des recettes réelles de l'année 2015 permet d'apprécier les engagements de recettes prévisionnelles contractualisés lors de l'établissement de la DSP 2016-2024. L'actuelle DSP débutant au 1^{er} octobre 2016, le montant de recettes prévisionnelles contractualisé au titre du dernier trimestre 2016 n'a pas été indiqué.

Les insuffisances de recettes étant globalement compensées par l'augmentation de la CFF, l'exploitation de la DSP affiche des résultats réels¹²³ bénéficiaires même s'ils sont

¹²³ Dans le modèle du régime financier, la marge bénéficiaire est enregistrée dans les charges de la DSP. Pour apprécier la réalité des résultats, il convient de neutraliser cette marge.

inférieurs de plus de la moitié par rapport aux prévisions. Dans la période 2016-2024, les résultats cumulés s'élèvent à 1,16 M€ alors que les prévisions étaient de 2,64 M€.

Graphique n° 3 : Évolution des résultats de la DSP en M€



Source : CRC, d'après les données de la comptabilité analytique

3.3.2 Les résultats opérationnels

Les résultats opérationnels la DSP ont été examinés au regard de l'évolution de la fréquentation du réseau, de l'évolution des recettes et du matériel roulant.

- Une baisse de la fréquentation, des recettes stabilisées jusqu'à fin 2019

En dépit de la baisse de la fréquentation, la stabilisation du chiffre d'affaires conduit à une amélioration du ratio de recettes par rapport au niveau de fréquentation entre 2016 (0,64 €/km) et 2019 (0,72 €/km).

Cette situation traduit la complexité à prévoir le niveau de fréquentation et de recettes en l'absence d'une connaissance plus fine et exhaustive de la fréquentation du réseau, accentuée par les effets non maîtrisés de la mise en place croissante de la gratuité et de l'interopérabilité des titres. Le déploiement du nouvel outil billettique, à compter de juillet 2019, avec l'installation de pupitres et de valideurs dans l'ensemble des véhicules du parc, devrait permettre de mesurer de manière exhaustive le nombre de validations de titres effectuées à leur bord et de contribuer à la fiabilisation de ces données.

- Un objectif de rationalisation de l'offre kilométrique non atteint

L'un des objectifs de la mise en place du réseau NKO était la rationalisation du réseau, qui passait par une réduction des lignes, du nombre de kilomètres offerts et un nombre de passagers transportés plus important avec des véhicules à plus fort gabarit. L'examen de l'évolution de l'offre kilométrique montre que cet objectif n'est pas pleinement atteint du fait de la modification du projet de restructuration du réseau en cours de route.

Après une baisse de 8,6 % de l'offre kilométrique entre 2016 et 2018, passant de 7,7 M de kilomètres à 7 M de kilomètres, cette dernière a ensuite augmenté pour atteindre 7,5 M de kilomètres en 2019. En 2020, en additionnant les 0,82 M de kilomètres non assurés

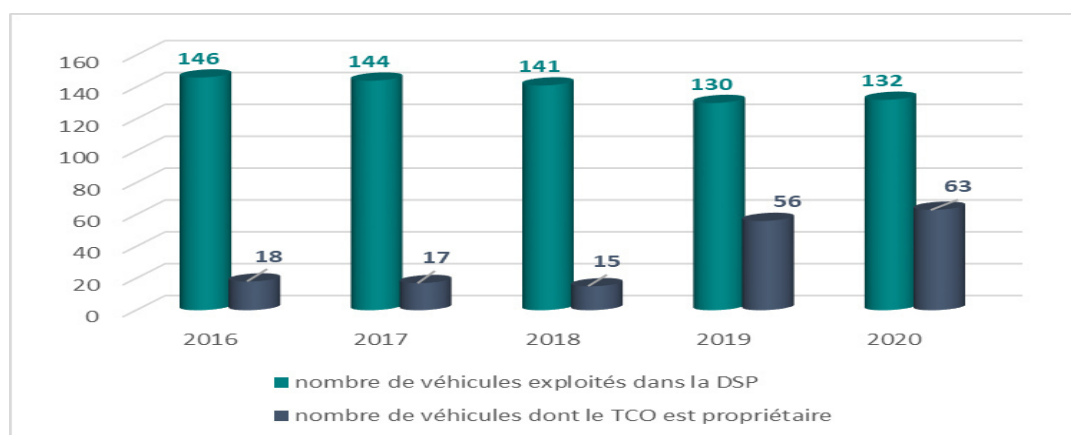
du fait de la crise sanitaire à l'offre kilométrique réalisée de 6,8 M de kilomètres, cette dernière est comparable au niveau de 2016.

- L'évolution de la stratégie patrimoniale du matériel roulant

En décembre 2019, dans le cadre de l'avenant n° 4 à la DSP, le TCO a arrêté son choix de devenir propriétaire du matériel roulant nécessaire à l'exploitation du service. Selon le plan prévu d'acquisition des véhicules, le parc global passerait de 144 véhicules en début de contrat à 133 véhicules en fin de contrat, dont 96 seront la propriété du TCO, soit près des trois quarts du parc.

Fin 2020, le parc est composé de 132 véhicules dont 63 appartiennent au TCO, soit 48 % du parc. Huit véhicules, appartenant au TCO, sont de format hybride. La moitié d'entre eux est affectée à la réserve du fait de l'existence de nombreuses pannes.

Graphique n° 4 : Évolution du parc de véhicules de la DSP (hors véhicules TPMR)



Source : CRC, d'après l'inventaire de la SEMTO

Poursuivant sa stratégie patrimoniale, le TCO est propriétaire de 69 véhicules à fin 2021. Depuis 2017, le coût total d'acquisition du matériel roulant auprès de l'UGAP et de la centrale d'achat du transport public s'élève à 10,55 M€.

Dans la période 2016-2020, l'évolution des gabarits des véhicules exploités traduit la volonté de l'AOM de diminuer le nombre global de véhicules en circulation et d'augmenter leur capacité de transport de voyageurs. En effet, le nombre de véhicules est passé de 144 à 132, soit une baisse de près de 10 %. Les microbus et les minibus ont vu leur nombre diminuer de 25 et 3 unités, soit une baisse de 44,6 % et 6,4 % au profit des midibus et des bus, dont le nombre a augmenté de 6 et 8 unités, soit une progression de 30,8 % et 35,3 %.

Ces changements sont profitables aux usagers du service notamment en termes de confort puisque, quelle que soit leur catégorie, les véhicules dont le TCO est propriétaire affichent une ancienneté moyenne la plus basse. Dans la période 2016-2019, le taux de panne des véhicules, calculé sur une distance parcourue de 100 000 kilomètres, est cependant en hausse de 83,5 %. Rapporté au nombre de véhicules en circulation sur les lignes régulières, le nombre de pannes a même doublé. Ces données sont en baisse en 2020 du fait notamment de la baisse de l'offre kilométrique liée à la crise sanitaire. Ce phénomène, qui débute en 2018, s'accélère en 2019 (cf. annexe 6). Selon le TCO et son opérateur, ces évolutions sont en rapport avec l'acquisition des nouveaux véhicules réalisée par le TCO, qui seraient moins bien adaptés

aux conditions de circulation du territoire, notamment pour la circulation entre les hauts et les mi-pentes.

Les nouvelles missions relative au suivi du parc de véhicules, notamment en termes d'acquisition, entretien et réparation, induites par la stratégie d'acquisition des véhicules, sont assurées en interne au sein de la DMT. À ce jour, les outils de suivi sont constitués d'un inventaire sous format Excel tenu par le TCO et une application métier appartenant à la SEMTO, dont le déploiement est en cours et auquel le TCO devrait avoir accès à terme. Il pourrait être utile que le TCO s'interroge dès à présent sur l'utilité de disposer de ses propres outils de suivi afin d'assurer la continuité de ces missions au-delà du contrat actuel attribué au groupement dont la SEMTO est mandataire, notamment au regard du nombre croissant de pannes constatées sur ces véhicules depuis 2018.

3.3.3 La qualité du service rendu

- Le contrôle du réseau par l'AOM

Si, le TCO définit la politique générale des transports, y compris l'offre de transport, le système qualité, le mode de rémunération du délégataire et la politique de tarification, il contrôle aussi le respect par le délégataire des obligations du contrat et la conformité de l'exécution des services par rapport aux stipulations contractuelles de la DSP. Outre les aspects techniques et financiers de la mise en œuvre du contrat, ce contrôle doit permettre également de vérifier la qualité de service rendu aux usagers et d'en rendre compte aux conseillers communautaires.

L'exercice de ce droit de contrôle de l'AOM est exercé en interne par les agents du TCO, au sein de la cellule « exploitation ». Toutefois, depuis le début d'exécution du contrat ces contrôles n'ont été réalisés qu'au titre des années 2018 et 2019. Les manquements constatés ont porté principalement sur la mauvaise exécution du service (avance et non-respect des points d'arrêts), l'état du véhicule et, dans une moindre mesure, le comportement du conducteur. Des pénalités respectivement de 332 600 € et 268 350 € ont été appliquées au titre de ces deux années. Les résultats de ces contrôles divergent quelque peu de ceux résultant de l'autocontrôle réalisé par le délégataire, parfois à l'aide d'un sous-traitant réalisant des enquêtes mystères (cf. annexe 6) et n'ont pas toujours été pris en compte par le TCO alors que cela est prévu au contrat. Auparavant confiée à un prestataire externe, le TCO réalise désormais cette mission en interne mais de manière irrégulière, sans prendre en compte les éléments transmis par le délégataire et compris dans les charges de la DSP, ce qui ne favorise l'amélioration de la qualité du service rendu.

- La lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude a pour objectif de sécuriser les recettes liées au trafic du réseau et de contribuer à l'atteinte des engagements en la matière conformément au contrat de DSP. Cette activité présente aussi un enjeu sécuritaire et de qualité du service rendu¹²⁴.

Cette mission, confiée au délégataire, mobilise les équipes de deux cotraitants à travers un dispositif de contrôle, médiation et sureté (CMS). En début de DSP, sept agents de la

¹²⁴ Les agents en charge de cette activité réalisent aussi des missions d'information et de sensibilisation dans les véhicules et aux arrêts, des actions de sécurisation en gare routière et à bord des véhicules à l'occasion des fêtes commerciales.

SEMTO et quatre agents de la société TSR, filiale de Transdev, qui disposent d'un agrément et d'une assermentation conforme à la réglementation, étaient concernés. Le renforcement des moyens de cette mission, avec les agents de la société TSR qui dispose d'un savoir-faire reconnu par les autres réseaux de transports urbains de l'île, constitue un élément nouveau de l'actuel DSP. Un contrôleur supplémentaire est venu compléter les effectifs de la SEMTO dédiés à cette mission en 2018.

Les moyens humains ainsi mis en œuvre ont conduit à une hausse des contrôles. Le nombre de voyageurs contrôlés oscille entre 217 000 et 236 000 dans la période 2017-2019 alors qu'il était de 146 000 en 2016. Bien que le nombre de contrôle soit en diminution en 2020, avec 138 000 voyageurs concernés, avec un taux de personnes contrôlées supérieur à l'année 2016 et un taux de personnes constatées en fraude de 2,9 %, qui est le plus élevé de la période, l'activité de contrôle apparaît cependant soutenue (cf. annexe 6).

Si la nouvelle tarification incitative, effective au 1^{er} janvier 2017¹²⁵, qui permet un paiement immédiat de l'amende avec un montant minoré, peut avoir une incidence sur leur niveau, le volume financier des amendes accuse une baisse par rapport à l'année 2017. Par ailleurs, le recouvrement des amendes, consécutive à l'activité de contrôle, peine à dépasser un taux de 35 %. Bien qu'une convention ait été signée, en 2020, avec l'Agence nationale de traitement des infractions (ANTAI), qui se chargera de recouvrer les montants dus, la chambre souligne que ce point constitue un axe d'amélioration.

- La sécurité

Les incivilités constituent une préoccupation du délégataire et des voyageurs. Elles sont systématiquement signalées aux forces de l'ordre et font, le cas échéant, l'objet d'un dépôt de plainte.

Selon le délégataire, la baisse des incivilités constatées en 2016 (- 35 %), 2017 (- 32 %) et 2018 (- 47 %) est en rapport direct avec la mise en place du dispositif CMS lors de la mise en service de l'actuelle DSP, qui a conduit au renforcement de la présence physique des agents sur le terrain, et à la présence plus régulière des forces de l'ordre, notamment en gare routière de Saint-Paul. Dans son rapport 2017, il souligne que la mise en place de 16 caméras de surveillance dans l'enceinte de la gare routière de Saint-Paul, en octobre 2017, a contribué à enrayer le nombre d'incidents sur ce site, leur volume passant de 37 à 24 entre 2016 et 2017.

La chambre relève cependant que les effets de ces actions n'ont pas été pérennes puisque le nombre des incivilités au titre des années 2019 (44 cas) et 2020 (33 cas) est supérieur à celui enregistré au titre de 2018 (18 cas). La gare de Saint-Paul continuant d'être le site le moins sécuritaire, en concentrant plus de 80 % des cas, un plan de sécurité dédié pourrait être un levier pour en diminuer le nombre (cf. annexe 6).

¹²⁵ La nouvelle tarification a eu pour effet d'augmenter le montant des amendes de 21 % et 36 % selon la nature de l'amende infligée (40 € au lieu de 33 € pour absence de titre ; 30 € au lieu de 22 € pour les titres falsifiés). En cas de paiement immédiat, quelle que soit la nature de l'amende, le montant de l'amende s'élève à 20 €.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	57
Annexe n° 2. Subventions perçues par le TCO en matière de mobilité	59
Annexe n° 3. Évolution des dépenses du TCO liées à la mobilité en euros	60
Annexe n° 4. Évolution des recettes du TCO liées à la mobilité en euros.....	61
Annexe n° 5. Axes prioritaires et actions du PDU 2017-2027	62
Annexe n° 6. Indicateurs de performance.....	64

Annexe n° 1. Glossaire

ACOSS : agence centrale des organismes de sécurité sociale
AOM : autorité organisatrice de la mobilité
BHNS : bus à haut niveau de service
CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi
CASUD : communauté d'agglomération du Sud Ile de La Réunion
CCP : commission de coordination et de propositions
CCSPL : commission consultative des services publics locaux
CDC : caisse des dépôts et consignations
CDM : conférence des maires
CEP : compte d'exploitation prévisionnel
CFF : contribution financière forfaitaire
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGSS : caisse générale de sécurité sociale
CINOR : communauté intercommunale du Nord de La Réunion
CIREST : communauté intercommunale de La Réunion Est
CMS : contrôle, médiation et sureté
COM : contrat opérationnel de mobilité
DGAST : directeur général adjoint des services techniques
DGCL : direction générale des collectivités locales
DMT : direction de la mobilité et des transports
DSP : délégation de service public
DTP : direction des travaux et du patrimoine
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
FCTVA : fonds de récupération de la taxe sur la valeur ajoutée
Feder : fonds européens de développement régional
GART : groupement des autorités responsables de transport
GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
GES : gaz à effet de serre
GET 974 : groupement d'employeurs dans le transport de La Réunion
GIP : groupement d'intérêt public
GME : groupement momentané d'entreprises
IP : itinéraires privilégiés
KO : Kar'ouest

LOM : loi d'orientation des mobilités
NKO : nouveau Kar'ouest
PDA : plan de déplacement administration
PDE : plan de déplacement entreprise
PDIE : plan de déplacements interentreprises
PDM : plan de mobilité
PDU : plan de déplacements urbains
PLU : plan local d'urbanisme
PTU : périmètre de transports urbains
RODP : redevance d'occupation du domaine public
RRTG : réseau régional de transports guidés
SAR : schéma d'aménagement régional
SARL : société anonyme à responsabilité limitée
SCoT : schéma de cohérence territoriale
SEM : société d'économie mixte
SEMTO : Société d'économie mixte de transports de l'Ouest
SMTR : syndicat mixte des transports de La Réunion
SPIC : service public à caractère industriel ou commercial
SPL : société publique locale
SRCAE : schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
STIR : système de transports intelligents pour La Réunion
TC : tranche conditionnelle
TCO : communauté d'agglomération du Territoire de la Côte l'Ouest
TCSP : transport en commun en site propre
VAE : vélo à assistance électrique
VIC : voiries d'intérêt communautaire
VT : versement transport
ZAC : zones d'aménagement concertées
ZAE : zones d'activités économiques
ZATT : zone d'aménagement et de transition vers les transports

Annexe n° 2. Subventions perçues par le TCO en matière de mobilité**Tableau n° 8 : Subventions régionales accordées au TCO dans le cadre du programme Trans Eco Express en euros**

Objet	Montant de la subvention	Montant perçu depuis 2016
12 minibus PMR	475 000,00	73 577,03
6 bus hybrides	2 106 000,00	210 600,00
5 bus	939 636,00	93 963,60
452 abris voyageurs	1 451 749,00	263 935,30
Total	4 972 385,00	642 075,93

Source : CRC, d'après les données transmises par la région et le TCO

Tableau n° 9 : Subventions régionales accordées au TCO complémentaires aux fonds Feder en euros

Objet	Montant des dépenses éligibles	Montant de la subvention Feder	Cofinancement Région	Montants versés depuis 2016 part Feder	Montants versés depuis 2016 part Région	Montants restant à percevoir
Téléservice titres transports scolaires	1 045 962	627 577	-	512 072	-	-
Pôles d'échanges de Saint-Gilles-les-Hauts	636 344	445 441	63 634	422 603	60 371	-
Étude de transport personnalisé aérien	75 830	53 081	7 583	51 670	7 381	-
Travaux d'aménagement du pôle d'échanges de La Saline	685 350	479 745	68 535	452 550	64 550	-
Réalisation du pôle d'échanges du Port	3 688 00	1 400 000	200 000	708 047	101 149	790 803
Aménagements urbains autour du futur pôle d'échanges du Port	546 871	382 809	54 687	23 032	3 290	411 174
TCSP Av. de la Palestine à la Possession	114 807	68 884	22 961	67 595	22 531	-
Réalisation d'un TCSP aux abords du pôle d'échanges du Port	1 000 000	600 000	200 000	348 419	116 139	335 440
TOTAL	7 793 174	4 057 538	617 401	2 585 992	375 415	1 537 417

Source : CRC, d'après les données transmises par la région et le TCO

Annexe n° 3. Évolution des dépenses du TCO liées à la mobilité en euros**Tableau n° 10 :**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2021
Section de fonctionnement	38 785 130	40 862 100	38 614 767	40 396 352	37 680 202	40 497 459	+ 4,4 %
<i>Dont charges à caractère général (011)</i>	37 547 925	39 750 472	37 187 528	39 351 696	35 310 925	39 278 563	+ 4,6 %
<i>Dont charges de personnel et frais assimilés (012)</i>	978 638	943 585	900 732	916 522	732 510	718 749	-26 %
<i>Dont autres charges de gestion courante (65)</i>	132 000	140 000	126 507	125 000	1 216 765	500 147	+ 278 %
<i>Dont provisions pour risques et charges (68)</i>	-	-	400 000	-	420 000	-	-
Section d'investissement	1 398 889	2 574 854	5 941 133	3 826 038	3 978 061	45 537 618	+ 3 155 %
<i>Dont immobilisations incorporelles (20)</i>	614 026	485 449	307 047	197 640	54 086	245 669	- 60 %
<i>Dont subventions d'équipement versées (204)</i>	647 000	916 896	601 485	54 716	-	-	-
<i>Dont immobilisations corporelles (21)</i>	127 263	435 290	4 863 071	3 010 509	3 752 900	845 491	+ 564 %
<i>Dont immobilisations en cours (23)</i>	6 102	714 270	168 133	554 176	171 075	3 948 999	+ 64 616 %
Total	40 184 019	43 436 954	44 555 900	44 222 390	41 658 263	86 035 077	+ 114 %

Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2016 à 2020 du TCO et données provisoires TCO 2021 fonction n° 8 « transports »

Annexe n° 4. Évolution des recettes du TCO liées à la mobilité en euros**Tableau n° 11 :**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2021
Section de fonctionnement	29 731 622	31 729 294	33 683 164	31 863 952	31 726 792	33 435 780	+ 12,5 %
<i>Dont impôts et taxes (73)</i>	22 885 237	24 819 160	26 569 325	25 859 832	26 020 035	27 983 834	+ 22 %
<i>Dont dotations et participations (74)</i>	3 153 640	4 079 455	4 048 222	4 035 054	3 768 788	3 749 188	+ 18 %
<i>Dont autres produits de gestion courante (75)</i>	2 904 291	2 202 874	2 121 505	1 775 896	1 537 967	1 680 496	-42 %
<i>Dont produits exceptionnels (77)</i>	788 250	543 180	944 108	193 168	-	-	-
<i>Dont reprise sur provisions (78)</i>	-	-	-	-	400 000	-	-
Section d'investissement	1 707 058	212 393	733 943	1 092 277	1 050 816	2 353 331	+37 %
<i>Dont dotations fonds divers réserves (10)</i>	740 623	122 266	129 164	922 239	452 537	1 053 253	+ 42 %
<i>Dont subventions d'investissement (13)</i>	966 434	90 127	604 778	169 257	598 279	1 300 078	+ 34 %
Total	31 438 680	31 941 687	34 417 107	32 956 229	32 777 608	35 789 111	+ 13,8 %

Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2016 à 2020 du TCO et données provisoires TCO 2021 fonction n° 8 « transports »

Annexe n° 5. Axes prioritaires et actions du PDU 2017-2027

Axes	Description
1	Articuler transports et aménagement urbain : le TCO souhaite par cette série d'actions développer la « ville des courtes distances », c'est-à-dire concentrer la mixité des fonctions urbaines (habiter, travailler, se divertir...) afin de minimiser les distances à parcourir au quotidien, à l'inverse d'une urbanisation sectorisée.
	Action 1 : prioriser la réalisation d'aménagements vers les pôles d'échanges dans les ZATT
	Action 2 : intégrer les cheminements vers les arrêts de transport en commun dans les projets urbains
	Action 3 : utiliser les PLU pour améliorer la perméabilité des territoires
	Action 4 : conditionner l'urbanisation aux zones bien desservies par les transports en commun
2	Accompagner le développement des transports collectifs : le TCO s'est lancée dans une démarche de restructuration de son réseau au travers du programme du Nouveau Kar'ouest afin de moderniser son réseau et d'en améliorer la qualité de service.
	Action 5 : restructurer le réseau Kar'ouest
	Action 6 : aménager la voirie en faveur des bus
	Action 7 : intégrer des services pour les modes de rabattement autour des pôles d'échanges
	Action 8 : améliorer la complémentarité et l'interconnexion entre les réseaux Car Jaune et Kar'ouest
	Action 9 : améliorer l'interopérabilité entre les réseaux Car Jaune et Kar'ouest
	Action 10 : améliorer l'information aux voyageurs
3	Créer un réseau cyclable : le TCO a fait le choix de développer son réseau de façon ciblée. La mise en place d'infrastructures doit également être accompagnée d'un volet de communication, informant des possibilités offertes et promouvant ce mode de transport.
	Action 12 : poursuivre la création d'aménagements cyclables
	Action 13 : jalonner les parcours cyclables
	Action 14 : créer du stationnement vélo auprès des générateurs de déplacement (équipements publics, commerces, zones balnéaires)
	Action 15 : développer une offre de stationnement vélo sécurisée aux pôles d'échanges Kar'ouest
	Action 16 : intégrer le stationnement vélo dans les documents d'urbanisme opérationnel
	Action 17 : expérimenter la mise à disposition / l'aide à l'acquisition de vélo à assistance électrique (VAE)
	Action 18 : créer des outils de communication autour du vélo
4	Maîtriser la circulation routière en optimisant l'accessibilité : le TCO a pour objectif de faire diminuer la part des déplacements effectués en voiture sur son territoire. Les actions de ce thème visent à la maîtrise de la circulation, à son apaisement, à la cohabitation des modes sur les infrastructures routières existantes et à créer dans les projets urbains.
	Action 19 : inscrire les voiries et les projets de voirie dans un schéma global de hiérarchisation viaire
	Action 20 : établir une charte partenariale d'aménagement des voiries
	Action 21 : améliorer la sécurité des déplacements
	Action 22 : développer le covoiturage

Axes	Description
5	Mettre en cohérence la politique de stationnement : dans le choix entre les différents modes de transport qui se présente à l'utilisateur, la facilité à se stationner au point de destination et son coût associé jouent une part importante. C'est pourquoi le TCO a choisi d'améliorer l'organisation de son offre de stationnement public.
	Action 23 : limiter l'offre de stationnement public dans les centres-villes et en lien avec l'offre de transport
	Action 24 : développer les expérimentations en matière de stationnement mutualisés
6	Adapter le transport de marchandises à la ville : La commune du Port reçoit l'ensemble des marchandises arrivant par bateau de l'île d'où d'importants flux de poids lourds sur les routes du TCO.
	Action 25 : poursuivre les groupes de travail entamés avec les entreprises logistiques lors de la concertation du PCET
	Action 26 : définir et faire respecter les itinéraires poids lourds (PL)
	Action 27 : repenser l'organisation des livraisons en centre-ville
	Action 28 : aménager une zone de stockage en arrière port avec une plateforme logistique reliées à la RN1
7	Accompagner le développement des pratiques éco-mobiles : les pratiques éco-mobiles regroupent un ensemble de solutions de déplacement ayant moins d'impact sur l'environnement et permettant de réduire le budget alloué aux déplacements par les ménages. Le développement des modes actifs (marche, vélo) et les transports en commun en font bien sûr partie.
	Action 29 : mettre en œuvre le plan de déplacement d'administration du TCO et en tirer un retour d'expérience pour les autres PDE/PDIE
	Action 30 : soutenir les plans de déplacements entreprise/école/interentreprises
	Action 31 : favoriser le développement de solutions de déplacement innovantes (autopartage et développement des véhicules électriques)
	Action 32 : étudier les conditions de desserte possible de Mafate en hélicoptère
	Action 33 : expérimenter un lieu de télétravail en lien avec les principaux pôles d'échanges
	Action 34 : étudier la mise en place d'un bureau des temps
	Action transversale : afin de suivre la mise en place des actions PDU et de communiquer sur les réalisations et les échéances, le projet PDU inclut la création d'un observatoire PDU.
	Action 35 : créer un observatoire PDU

Source : Programme d'actions du PDU 2017-2027, établi en février 2017

Annexe n° 6. Indicateurs de performance

Tableau n° 12 : Évolution du nombre de pannes au 100 000 km par co-traitant sur le réseau de transports urbains

Année	Nombre de pannes SEMTO	Nombre de pannes StartOI	Nombre de pannes Transreo	Nombre de pannes Setcor	Total	Kilomètres réalisés en lignes régulières	Nombre de pannes tous les 100 000 km	Nombre de véhicules	Nombre de pannes par véhicule
2016	177	46	101	8	332	7 690 801	4,32	146	2,27
2017	138	35	152	22	347	7 264 185	4,78	144	2,41
2018	172	20	285	56	533	7 025 301	7,59	141	3,78
2019	130	20	391	51	592	7 472 661	7,92	130	4,55
2020	39	7	337	30	413	6 824 120	6,05	132	3,13
2016-2019	-26,6 %	-56,5 %	287,1 %	537,5 %	78,3 %	-2,8 %	83,5 %	-11,0 %	100,3 %
2016-2020	-70,8 %	-84,8 %	233,7 %	275,0 %	24,4 %	-11,3 %	40,2 %	-9,6 %	37,6 %

Source : CRC, d'après les rapports annuels du délégataire

Tableau n° 13 : Mesures qualité réalisées par le délégataire depuis 2016

	2016 (4 mois)		2017		2018		2019		2020	
	taux exigé	taux évalué	taux exigé	taux évalué	taux exigé	taux évalué	taux exigé	taux évalué	taux exigé	taux évalué
ponctualité en heures creuses	70,0%	92,1%	70,0%	91,3%	NC	NC	82,5%	91,3%	82,5%	92,1%
ponctualité en heures de pointe	75,0%	93,8%	75,0%	90,7%	NC	NC				
propreté du véhicule (intérieur)	85,0%	98,5%	85,0%	100,0%	NC	NC	72,4%	92,3%	72,4%	99,1%
propreté du véhicule (extérieur)	85,0%	95,8%	85,0%	99,2%	NC	NC				
propreté aux arrêts, pôles d'échanges et aux agences commerciales					NC	NC	40,0%	96,7%	40,0%	96,7%
information des voyageurs aux points d'arrêt	85,0%	84,3%	85,0%	94,3%	NC	NC	66,0%	96,5%	66,0%	100,0%
information dans et à l'extérieur du véhicule	70,0%	77,7%	70,0%	79,0%	NC	NC	44,4%	62,1%	44,4%	65,7%
accueil, courtoisie du personnel	85,0%	100,0%	85,0%	100,0%	NC	NC	91,8%	85,7%	91,8%	98,2%
tenue vestimentaire des agents sur le réseau					NC	NC	49,0%	47,3%	49,0%	33,9%
nombre de mesure	54		976		1 132		5		NC	

Source : CRC, d'après les rapports annuels du délégataire

Tableau n° 14 : Évolution du taux de personnes contrôlées et du taux de fraude

	2016	2017	2018	2019	2020	évol. 2016-2020	évol. 2017-2020
fréquentation en nombre de voyages	6 380 855	6 315 119	6 090 256	5 796 201	4 415 325	-30,8%	-30,1%
nombre de personnes contrôlées	146 192	236 717	213 015	217 261	138 437	-5,3%	-41,5%
nombre de personnes constatée en fraude	2 932	6 580	3 579	5 217	4 067	38,7%	-38,2%
taux des personnes contrôlées	2,3%	3,7%	3,5%	3,7%	3,1%	36,8%	-16,4%
taux des personnes constatées en fraude	2,0%	2,8%	1,7%	2,4%	2,9%	46,5%	5,7%
montant des PV appliqués en M€		0,19	0,11	0,14	0,10		-46,8%
montant des recettes encaissées (hors frais de dossier) en €		63 280	27 960	33 790	35 460		-44,0%
taux de recouvrement		33,4%	26,2%	23,9%	35,2%		5,4%

Source : CRC, d'après les rapports annuels du délégataire

Tableau n° 15 : Évolution des incivilités sur le réseau par nature

	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020	%
ALTERCATIONS VERBALES CLIENTS/ CONDUCTEURS	7	1	1	5	4	18	9,9%
ALTERCATION VERBALES ENVERS LE PERSONNEL (HORS CONDUCTEURS)	6	4	2	10	7	29	16,0%
AGRESSIONS PHYSIQUES CLIENTS/ CONDUCTEURS	2	5	0	2	1	10	5,5%
AGRESSIONS PHYSIQUES ENVERS LE PERSONNEL (HORS CONDUCTEURS)	5	1	2	5	1	14	7,7%
BAGARRES	26	15	8	11	3	63	34,8%
JETS DE GALETS	1	4	3	7	6	21	11,6%
AUTRES (VOLS ET RACKETS)	6	6	2	1	11	26	14,4%
total	53	36	18	41	33	181	100%

Source : CRC, d'après les rapports annuels du délégataire

RÉPONSES

ENREGISTRÉ AU GREFFE

le 8 décembre 2022

N° 22-292

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Joseph SINIMALE
ancien Président
de la communauté
d'agglomération
du TCO



Monsieur ^A le Président de la
Chambre Régionale des Comptes
44 Rue Alexis de Villeneuve
974 88 Saint-Denis CEDEX

Monsieur le Président
Vous m'avez adressé en date du 15/11/
2022 la notification des observations
définitives relatives au contrôle des comptes
et de la gestion du TCO.

J'ai lu attentivement le document
qui met en lumière l'importance
de la mobilité sur le Territoire du TCO.
Ce rapport constate, recommande
et oriente la collectivité à prendre
des mesures nécessaires adaptées pour
le fonctionnement rationnel des diffé-
rents intervenants et acteurs qui

participent sur la compétence de la mobilité.

Le TCO, un territoire aux multiples facettes avec des quartiers hauts et bas demande un esprit de créativité, d'innovation, d'originalité et sans oublier la consultation des comités quartiers communaux et faire jouer la démocratie participative.

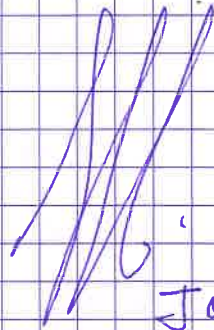
La construction et l'urbanisation des hauts du TCO s'oriente vers une population en augmentation et surtout les quartiers situés à mi-pente.

La zone balnéaire des communes du TCO nécessite une réflexion approfondie pour un public de tout âge et surtout pour les touristes qui se déplacent vers les secteurs Tier-Tene. (C'est un projet du TCO).

Le rapport de la chambre régionale des comptes est très intéressant dans le but de prendre des orientations et des décisions pour l'avenir et pour la collectivité.

Le rapport de la chambre régionale des
Comptes constitue un plan détaillé des
diverses actions à mettre en place dans
l'intérêt d'assurer un service public
de bonne qualité pour inciter la popu-
lation à emprunter le transport collectif.
Veuillez agréer, Monsieur le Président
de la chambre régionale des comptes,
l'assurance de mon profond respect.

Le 6/8/2022



Joseph SAVIN

ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 13 décembre 2022

N° 2022-295

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Le Port, le 13 DEC. 2022

Contrôle de Gestion
Contact : Christophe ZEGANADIN
Contrôleur de Gestion
Tél. : 0262 32 31 60

Monsieur le Président
**CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES**

44, rue Alexis de Villeneuve
97488 SAINT-DENIS CEDEX

A l'attention de M. Bernard LOTRIAN

Nos Réf. : KRONOS/2022D/5866/CD-NLT/CZ

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération du Territoire de la Côte Ouest (reçu le 10/11/2022).

Monsieur le Président,

Conformément au rapport d'observations définitives produit par la Chambre Régionale des Comptes relatif à la **Communauté d'Agglomération du Territoire de la Côte Ouest**, je vous transmets mes observations ci-dessous :

1 LES MISSIONS, GOUVERNANCE ET MOYENS DEDIES

1.1 Un périmètre croissant des missions exercées en matière de mobilité

1.1.1 Des missions statutaires inégales dans leur degré de mise en œuvre

Ce n'est qu'à partir de septembre 2021, que le TCO a recommencé à mettre en place des services relatifs aux mobilités actives avec notamment un service de location de vélos à assistance électrique « Mobi'ouest » et la fixation de critère de reconnaissance d'intérêt communautaire de projets de parc de stationnement vélos, tandis que d'autres actions, comme la « rando vélo » annuelle mise en place dans le cadre du précédent PDU, n'a pas été reconduit depuis. (Page 11)

Observation du TCO :

Après six ans d'interruption, la manifestation « rando vélo » a de nouveau été organisée en 2022, cet évènement sera reconduit en 2023 après avis des instances délibérantes du TCO.

L'édition 2022 a eu lieu le 18 septembre, la mutualisation des moyens humains et logistiques du TCO et de la commune de Saint-Paul a permis de réunir environ 120 participants.

1.2 Une gouvernance en matière de mobilité à structure

1.2.1 Des modalités de gouvernance interne à améliorer

Enfin, l'ensemble des comptes rendus de séance du bureau ou du conseil communautaire, qui ne font pas état des débats, ne favorise pas la transparence à l'égard des citoyens. La chambre rappelle au TCO que depuis le 1^{er} juillet 2022 les textes prévoient expressément que cette retranscription des débats figure dans les comptes rendus de séance de son assemblée délibérante mis en ligne sur son site internet. (Page 14)

Le compte rendu de l'exercice de ces délégations n'a pas lieu à chaque réunion du conseil communautaire comme le prévoient les textes. Lorsqu'ils existent, ces comptes rendus sont très succincts et ne mentionnent que l'objet, voire le montant de la décision, et ne précisent pas, pour les marchés, les entreprises retenues. Compte tenu des larges attributions confiées au bureau et au président du TCO, la chambre l'invite à respecter les obligations de compte rendu de l'exercice de ces délégations lors de chaque séance de l'assemblée délibérante et à mieux détailler leur contenu afin d'assurer une information plus régulière et transparente aux élus. (Page 15)

Observation du TCO :

Le TCO souhaite préciser ? qu'en vertu de l'article L. 5211.10 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le Président doit effectivement rendre compte au Conseil communautaire de ses délégations et de celles du Bureau. Si le TCO reconnaît un défaut dans la périodicité de ces comptes-rendus, l'obligation de rendre compte des délégations sur la période contrôlée a toutefois été remplie. Quant à la forme des comptes-rendus des délégations, leur formalisme n'étant pas imposé par les textes, le TCO a fait le choix de transmettre au Conseil les comptes-rendus de séance du Bureau au sens de l'article L. 2121-25 du CGCT (dans sa version en vigueur du 09/08/2015 au 01/07/2022) et de procéder à un listing des décisions prises par le Président en vertu de sa délégation.

Conformément aux dispositions législatives en vigueur au 1^{er} juillet 2022, et depuis cette date, les procès-verbaux (retranscription des débats) des séances du Bureau et du Conseil communautaires, une fois approuvés, sont mis en ligne sur le site internet du TCO. Cette nouvelle disposition législative permet aux élus communautaires, comme aux citoyens, de disposer d'une information plus régulière des décisions des instances du TCO.

1.2.2 Des relations avec les organismes extérieurs à clarifier

La situation financière critique de Transreo, qui participe avec ses sous-traitants à 75 % de l'exploitation du réseau de transports urbains, ainsi que la complexité du modèle actuel porté par le groupement d'entreprises, fragilise l'équilibre du contrat de DSP et nécessite que le TCO, en tant que principal actionnaire de la SEMTO, finalise, sans attendre la fin de l'actuelle DSP, la réflexion initiée en 2018 sur les possibilités d'évolution du modèle porté par celle-ci dans le domaine des transports urbains sur son territoire et le devenir de sa filiale. La chambre rappelle par ailleurs qu'à compter du 1^{er} janvier 2023, sauf mention contraire dans les statuts de la SEM, celle-ci devra être représentée à l'AG des associés de sa filiale, par l'un des représentants de ses actionnaires publics au sein de son conseil d'administration et désigné par celui-ci. Ce représentant devant être issu d'une collectivité ou d'un groupement exerçant une compétence à laquelle l'objet social de Transreo concourt, il sera nécessairement choisi parmi ceux du TCO puisque la commune de Saint-Paul n'a plus la compétence en matière de transport. Ces dispositions devraient permettre, en attendant

l'aboutissement d'une véritable réflexion sur le devenir de la filiale, de renforcer le contrôle et l'information dont dispose le TCO sur son activité. (Page 19)

Observation du TCO :

Depuis 1993, le réseau « Pastel », sous compétence communale, géré par la SEMTO puis sous compétence intercommunale à la création du TCO en 2002, le modèle économique des transports urbains sur le territoire du TCO n'a cessé d'évoluer.

Entre les deux Délégations de Service Public (DSP), celle de 2007-2015 confiée au groupement GEOLIS et celle de 2016-2024 confiée au groupement TRANS'OUEST, le modèle n'est plus le même.

La co-traitance domine dans le contrat en cours. TRANSREO est co-traitant de la SEMTO, au même titre que START OI, TRANSDEV OCEAN INDIEN au sein du Groupement Momentané d'Entreprises (GME) constitué à l'époque de la remise de l'offre, sans constitution de personne morale. Face à cette évolution, la gouvernance s'est adaptée comme les acteurs des transports sur le territoire et ce de manière différenciée.

Suivant les décisions des instances représentatives et délibératives, le prochain mode de gestion des transports urbains de voyageurs sur les années 2024-2032, prenant en compte les choix de durée et de territorialisation arrêtés par les élus communautaires, intégrera la présence de l'autorité délégante.

Enfin, la région, en sa qualité de chef de file en matière de mobilité depuis 2019, est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des AOM, qui s'exercent dans un premier temps à l'échelle des bassins de mobilité, définis en concertation avec celles-ci, et dans un second temps dans le cadre des contrats opérationnels de mobilité (COM)⁴⁸. Après validation en avril 2021 du périmètre des bassins de mobilité correspondant à celui des différentes intercommunalités, un projet de socle commun aux futurs contrats opérationnels de mobilité a été transmis à ces dernières⁴⁹. En l'absence de réponse formelle du TCO, la région a considéré en mai 2021 que l'intercommunalité validait le projet de socle commun proposé. La région a transmis au TCO un projet de COM le 5 août 2022 venant préciser les actions en matière de mobilité à décliner pour chaque rubrique visée dans le socle commun, actuellement à l'étude au TCO. Celui-ci considère cet outil comme « particulièrement opportun dans le contexte de l'ouest, compte tenu des enjeux de complémentarité entre son système de transport et celui de la région, en particulier son projet de bus à haut niveau de service (BHNS), dont l'infrastructure (pôles d'échanges multimodaux) doit être mutualisée sur une grande partie de son itinéraire avec celle du RRTG-RunRail porté par la région ». Toutefois, à fin octobre 2022, aucune date prévisionnelle n'a encore été fixée pour la finalisation de ce contrat, dont la version proposée par la région expirerait au 31 décembre 2024. La chambre invite dès lors le TCO à achever l'élaboration de cette convention le plus rapidement possible pour lui permettre de décliner les actions définies dans celle-ci. (Page 21)

Observation du TCO :

Concernant le Contrat Opérationnel de Mobilité (COM), le TCO s'est inscrit dans cette démarche partenariale, en accord avec les services de la Région Réunion, et a prévu sa validation par le dernier Conseil communautaire de l'année 2022.

Il fera ensuite l'objet d'une présentation en Comité des partenaires, conformément aux dispositions du Code des transports. Ce contrat fera ensuite l'objet d'évolutions et

d'ajustements, afin d'y intégrer certains projets encore, à ce jour, au stade des études de faisabilité.

2 LE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS

2.2 Le PDU 2017-2027 : une mise en œuvre partiellement satisfaisante

2.2.2 L'état d'avancement

Si le TCO indique que la faible association et l'implication insuffisante des communes dans la mise en œuvre concertée des actions n° 3 et 4 n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés dans le PDU, la commune du Port précise que, pour sa part, ces orientations ont été prises en compte, tant dans le cadre de la révision générale de son PLU en 2018 que dans ses opérations d'aménagement urbain, avec notamment l'identification de deux projets de ZATT sur son territoire, l'intégration de cheminements piétons et de modes doux de déplacement et la limitation du stationnement de véhicules dans les zones à proximité des pôles d'échanges. Elle considère en revanche que la remise en cause de certains projets d'itinéraires privilégiés par le TCO depuis 2015 a rendu complexe la coordination de ces opérations d'aménagement et freiné leur mise en œuvre. (Page 33)

Sur l'ensemble de ces actions, la commune du Port regrette l'absence d'arbitrage du TCO dans la programmation des projets TCSP, les changements répétés d'orientations, les retards dans le démarrage et la livraison des infrastructures de transports ou encore l'abandon successif de projets en cours d'étude qui la contraignent à adapter en permanence son calendrier opérationnel et ont des incidences financières et techniques sur ses propres opérations d'aménagement, contribuant notamment à la dégradation des conditions de circulation, d'accessibilité et environnementales sur son territoire. (Page 35)

Dans ces conditions, dans le délai d'un an suivant son approbation, le PDU prévoyait de limiter l'offre de stationnement public dans les centres-villes, en lien avec l'offre de transport, de manière à faciliter l'utilisation du réseau des transports publics (action n° 23). Cette action accuse du retard bien que des projets de réglementations sont en cours dans les communes du Port et de la Possession. Selon le TCO, cette situation relève principalement de la responsabilité des communes membres compétentes en matière de stationnement, analyse que ne partage pas la commune du Port qui précise, pour sa part, avoir intégré ces orientations dans le règlement de son PLU révisé en 2018, qui limite le stationnement dans les zones à proximité des pôles d'échanges, ainsi que dans son plan de déplacements communal au travers de sept actions liées à cette thématique. La chambre constate de nouveau que l'absence d'impulsion et de coordination au niveau intercommunal ne contribue pas non plus à la réalisation de ces projets. (Page 36)

Le TCO considère que les actions concernant la mise en place de son plan de déplacement administrative (PDA-action n° 29) et les plans de déplacement entreprise ou interentreprises (PDIE-action n° 30) sont en cours, avec notamment l'acquisition de cinq vélos à assistance électrique pour ses agents, des campagnes de communication réalisées à l'occasion de la semaine européenne de la mobilité et une expertise technique apportée à la commune de Saint-Paul et la société EDF. La chambre relève toutefois que si le PDA du TCO a été finalisé en 2014, il n'a pas encore fait l'objet d'une délibération et n'est pas réellement mis en action.

Au surplus, il ne fait pas l'objet d'un pilotage effectif. De même, s'agissant des PDIE, le TCO n'est pas pleinement engagé dans une démarche visant au développement de

cette action dans la mesure où il n'intervient que ponctuellement sur demande extérieure. (Page 37)

Observation du TCO :

Le TCO souhaite préciser que le travail partenarial relatif aux Zones d'Aménagement autour des Transports (ZATT) identifiées au sein de son PDU est particulièrement avancé sur la commune de Le Port, notamment à proximité du pôle d'échanges « Odette et Roger Mofy », dans le secteur de l'Oasis.

Il convient d'ajouter que lors des arbitrages financiers en 2016 relatifs aux Transports Collectifs en Site Propre (TCSP), deux projets ont été sélectionnés, l'un à La Possession, l'autre sur Le Port. Ce dernier sera d'ailleurs inauguré en décembre 2022.

Ces arbitrages se sont faits en concertation avec les communes membres de la communauté en lien avec la faisabilité financière des projets et au regard des capacités de l'agglomération. L'impact sur la commune de Le Port a été la mise en pause de deux projets (TCSP « Rico Carpaye » et TCSP « 20 décembre ») au profit de la réalisation d'un nouveau pôle d'échanges. Ces deux opérations sont relancées début 2022.

Sur la question du stationnement, le TCO corrobore l'analyse de la commune et souhaite rappeler sur ce point son avis rendu dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées lors de la révision du PLU 2018 de la ville de Le Port, indiquant *« que les dispositions du projet [de PLU] ne contrarient pas la mise en œuvre de cette orientation [ZATT] dans le cadre d'un principe de compatibilité et non de conformité entre les 2 documents »*.

Le TCO précise aussi qu'il a été associé à la démarche « plan de déplacements communal de la ville de Le Port » et indique que celui-ci contient effectivement des mesures en faveur d'une réglementation du stationnement, des mesures qu'il convient de mettre en œuvre et ce en cohérence, tant avec les orientations communales, qu'avec les champs de compétences de la communauté.

Au sujet du Plan de Déplacements de l'Administration (PDA), il est important de rappeler que ce document n'est pas soumis à l'adoption d'une délibération.

En effet, s'agissant de mesures du TCO en qualité d'employeur et à destination de ses agents, cette démarche ne constitue pas une politique publique portée par les compétences de l'EPCI, mais bien d'une mesure visant à une amélioration des conditions de travail de ses agents. C'est une démarche définie et pilotée par l'administration de la communauté.

Concernant le suivi d'un Plan de Déplacements Entreprise ou Interentreprises (PDIE), l'ADEME indique que ce dernier est obligatoire pour les entreprises comprenant plus de 50 salariés sur un même site. Ces projets d'entreprises encouragés par les autorités publiques doivent être transmis à l'autorité organisatrice de la mobilité. La démarche est donc à l'initiative du secteur privé. Le TCO, n'ayant pas vocation à en être le maître d'ouvrage, précise ne pas être dimensionné pour être proactif dans ce domaine.

2.3 L'existence de difficultés multiples

Des effectifs réduits et un pilotage opérationnel du PDU insuffisant

Avec des effectifs passant de 16 à 13 agents entre 2015 et 2021, la direction de la mobilité et des transports (DMT), en particulier le service « stratégie, prospective et

projets » dont seul un agent, par ailleurs chef de service, est désormais chargé du pilotage du PDU, apparaît sous-dimensionnée par rapport aux enjeux, à l'ampleur des actions à mener et au bon pilotage des projets. D'autant que si les effectifs de la direction ont globalement diminué de 19 %, cette baisse concerne exclusivement les agents de catégorie A qui ont vu leur nombre réduit de moitié. Un ingénieur en chef, un ingénieur et deux attachés ont quitté la direction.

Ainsi, le poste de chef de projet PDU, auparavant distinct de celui du chef de service « études et projets », a été supprimé dès 2017. Si le TCO indique avoir créé un nouveau poste en 2021, celui-ci n'est toujours pas pourvu en octobre 2022. (Page 39) renfort avec mon arrivée

La chambre constate ainsi que le PDU ne fait pas l'objet d'un pilotage effectif. Les indicateurs de performance figurant dans ce document ne sont pas suivis et ne font pas davantage l'objet d'une communication périodique auprès des instances. En l'absence d'un réel suivi de l'exécution de son PDU, seules les évaluations quinquennales pourraient permettre au TCO de pouvoir disposer de données fiables afin de mesurer son action. La chambre souligne cependant que l'évaluation du PDU 2007-2017, dont les résultats intermédiaires ont été livrés au cours de la huitième année du plan décennal, a été tardive et n'a pas permis au TCO d'en tirer les enseignements afin d'impulser un nouveau dynamisme dans la mise en œuvre des actions sur la durée résiduelle de ce plan. (Page 40)

Si le TCO a autorisé le lancement de la procédure d'évaluation/révision du plan par délibération du 27 juin 2022, la consultation pour désigner le prestataire en charge de celle-ci, prévue dans le courant de cette même année, n'est toujours pas lancée à fin octobre 2022. La chambre encourage le TCO à mettre en œuvre rapidement cette procédure, qui lui permettrait d'avoir accès à un bilan intermédiaire de son PDU pour le faire évoluer en plan de mobilité comme le prévoient les textes, en veillant notamment à s'assurer de la cohérence des actions qui y sont inscrites avec les flux induits par l'infrastructure de la nouvelle route du littoral (NRL) et ses prochaines évolutions, et optimiser ses ressources en vue de sa pleine réalisation. (Page 40)

Observation du TCO :

Le TCO précise que le service « Stratégie, Prospective et Projets » de la Direction de la Mobilité et des Transports est renforcé depuis mi-novembre 2022 d'une cheffe de projet « Plan de Déplacements ».

La consultation relative de la procédure d'évaluation/révision du PDU pourra donc être lancée prochainement.

Par ailleurs, et conformément à la recommandation de la Chambre, un comité de suivi du PDU sera mis en place dans les meilleurs délais.

3 LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC POUR LA GESTION ET L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE TRANSPORTS URBAINS

3.1 Un équilibre économique du contrat particulièrement évolutif et favorable au délégataire

Le contrat prévoit par ailleurs une surtaxe ou redevance d'occupation du domaine public (RODP) dont le montant de 5 000 € par an est relativement symbolique au regard de la nature et de l'importance des ouvrages mis à disposition du délégataire, atténuant la part de risque d'exploitation de ce dernier, comme l'avait relevé le prestataire en

charge de l'audit sur l'analyse du contrat réalisé en 2017, alors que celle-ci est supposée compenser au moins en partie les charges d'amortissement supportées par l'autorité délégante au titre des investissements qu'elle a réalisés et tenir compte des avantages de toute nature procurés au délégataire du fait de l'utilisation de ces ouvrages⁹⁵. Le contrat ne précise pas les modalités de calcul de cette redevance qui aurait dû être indexée dans les mêmes conditions que la contribution financière forfaitaire alors que, sur la seule période 2016 à 2021, les investissements réalisés par le TCO pour l'exploitation du service de transports urbains s'élèvent à 15,15 M€ nets de subventions. Au-delà de son montant particulièrement faible, aucune somme n'a été réclamée ou perçue par le TCO au titre de cette redevance jusqu'en 2021.

Les données financières provisoires pour ce dernier exercice indiquent qu'une somme de 22 261 € aurait été versée par le délégataire mais son montant ne correspond pas à la totalité des redevances annuelles qui aurait dû être perçue par le TCO depuis octobre 2016, à hauteur de 26 250 € (hors indexation). (Page 43) idem

L'engagement de recettes commerciales du délégataire a ainsi été révisée à la baisse pour l'année civile 2017 mais également les années suivantes jusqu'à la fin du contrat. D'une part, si les périodes de référence à prendre en compte pour l'application de ce dispositif n'étaient pas précisées dans le contrat (année glissante ou civile), les modalités retenues par les parties dans cet avenant reviennent à réajuster l'engagement de recettes du délégataire sur une période déjà prise en compte pour constater l'écart entre cet engagement et le réalisé (de janvier à septembre 2017), ce qui ne correspond pas au dispositif initial prévoyant un réajustement sur une année $n+1$ distincte de l'année de référence n . D'autre part, l'avenant ne précise pas selon quelles modalités et sur quel fondement un réajustement de cet engagement de recette a également été appliqué sur les années postérieures à 2017. En l'absence de toute autre disposition contractuelle, celui-ci ne pouvait correspondre qu'aux engagements d'évolution du volume de recettes fixés au contrat à partir de 2018, sur la base du niveau réajusté en 2017, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les montants ainsi retenus par les parties dans l'avenant n° 1 ont conduit à réduire cet engagement de recettes, au-delà du mécanisme de réajustement automatique déjà prévu au contrat, de 515 690 € sur la durée totale de celui-ci, ainsi que l'engagement du délégataire sur l'évolution du volume des recettes qui passe de 2,3 à 0,7 % en moyenne par an, atténuant encore d'autant la part du risque d'exploitation assumée par le délégataire. (Page 44)

Ce constat se renforce enfin avec l'évolution à la hausse de la part de la CFF dans la rémunération du délégataire (80 %), suite à la conclusion de cinq avenants successifs entre février 2018 et juillet 2021 pour tenir compte notamment de diverses adaptations de l'offre, des modifications dans le déploiement du nouveau réseau, des compensations liées à l'usage des abonnements intermodaux (Réuni'pass) ou scolaires (COOL+) sur le réseau ou encore des interruptions de service. La commission DSP du TCO n'a pas été saisie pour avis de ces avenants dans la mesure où, pris individuellement, ils n'ont pas entraîné d'augmentation du montant global du contrat de plus de 5 %, conformément à l'article L. 1411-6 du CGCT. Ils ont en revanche bien été préalablement approuvés par l'assemblée délibérante. La chambre relève toutefois que la majorité des membres en exercice n'était pas présente lors de la délibération approuvant l'avenant n° 3, sans que celle-ci ne fasse état d'une précédente convocation où le quorum n'aurait pas été atteint, permettant de délibérer à nouveau sans condition de quorum. L'absence de délibération régulière de l'assemblée délibérante sur cet avenant, qui a notamment entraîné une augmentation de la CFF versée par le TCO de 881 056 € sur la durée totale du contrat, aurait pu fragiliser l'existence de cet acte et les modifications qu'il comportait. Le TCO, qui indique en réponse à la chambre avoir mis en place plusieurs dispositifs visant à sécuriser ses procédures, notamment avec un applicatif numérique de gestion des convocations et

des boîtiers de vote électronique, devra être vigilant à l'avenir pour s'assurer du respect des règles de quorum lors des délibérations de son conseil communautaire. (Page 44-45)

À mi-parcours de l'exécution du contrat, la CFF a ainsi progressé de 5,8 % contre 3,1 % pour les charges du délégataire tandis que son engagement de recettes a diminué de 6,5 %. Pour mémoire, l'exécution de la DSP 2007-2016 avec les mêmes acteurs avait abouti à la conclusion de 32 avenants, la plupart comportant des incidences financières qui ont augmenté son coût initial de plus de 26,2 %⁹⁹. Invité par la chambre à être particulièrement vigilant dans la poursuite de l'exécution du contrat concernant cette tendance à diminuer la part de risque du délégataire, déjà relativement encadrée, le TCO envisage de négocier dans le cadre d'un 6ème avenant à la DSP la suppression du seuil de 10 % prévu dans la mise en oeuvre de la clause de réajustement automatique de l'engagement de recettes commerciales du délégataire. (Page 45)

Toutefois, si le protocole indique que les recettes de trafic du 18 mars au 31 décembre 2020 se sont établies à hauteur de 1 984 597,00 € TTC tandis que, sur la même période en 2019, elles étaient de 3 409 848,89 € TTC, soit un écart de 1 425 251 € TTC et une baisse de 42 %, ces données ne correspondent pas à celles transmises dans le rapport annuel du délégataire pour l'année 2020 (annexe B1. Performance réseau), approuvé par le TCO deux mois avant¹, qui mentionne un écart de recettes sur l'année complète de l'ordre de 1 335 567 € HT (1 363 613 € TTC)¹⁰², soit une baisse de 32 %. En outre, pour déterminer la perte de recettes les parties ont appliqué aux recettes réalisées en 2019 un taux de progression de 2,76 % correspondant à l'engagement d'évolution du volume de recettes entre 2019 et 2020 prévu contractuellement, soit un écart valorisé à 1 519 363,72 € TTC. Si le délégataire pouvait contractuellement escompter un volume théorique de recettes pour 2020 prenant en compte ce taux de progression, la chambre note que cet objectif n'a jamais été atteint depuis le début d'exécution du contrat, aussi, s'agissant d'une indemnisation librement déterminée par les parties, comme le rappelle le protocole, celle-ci aurait pu se limiter à l'écart constaté entre les recettes réelles constatées entre 2019 et 2020. (Page 45-46)

Les concessions réciproques des parties pourraient caractériser une forme de libéralité de la part du TCO envers son délégataire, dans la mesure où la quasi-intégralité du risque lié à l'exploitation est assumé par l'autorité délégante, au-delà de l'indemnisation du surcoût lié à la poursuite de son activité pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid 19 prévue par l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020. (Page 46)

Observation du TCO :

En ce qui concerne les observations relatives à la Redevance d'Occupation du Domaine Public (RODP), le TCO précise que des échanges se sont tenus avec le Délégataire, représenté par son mandataire, en décembre 2017 et les régularisations ont été traitées dès 2021 : un titre de recette a ainsi été émis par le TCO pour traiter la période 2016-2020 et la redevance a été indexée. Les exercices suivants feront l'objet du même traitement.

Au sujet de l'engagement de recettes commerciales du délégataire, le TCO précise que les mois pris en compte pour la première année du contrat ont été les mois d'octobre 2016 à septembre 2017.

Pour les exercices suivants, les engagements de recettes ont également été « alignés » sur ces mêmes mois de référence. Par ailleurs, il convient de noter que par souci de simplification, dans les différents avenants passés entre l'autorité délégante et le

délégataire, les périodes ont été affichées en année calendaire. Ainsi, l'année d'exercice 2017 du contrat a été « scindée » en 2 périodes calendaires (annexe 13 de l'avenant 1 de la DSP).

Pour les années suivantes, le mécanisme retenu a été celui du maintien des pourcentages d'évolution des recettes d'une année sur l'autre issus de l'offre du délégataire.

Le TCO précise que, depuis novembre 2022, des discussions avec le délégataire ont été engagées afin de fixer de manière concertée un objectif de fréquentation et de recettes réaliste et réalisable, prenant en compte la gratuité des voyages effectués via le titre interopérable REUNIPASS pour lequel le TCO n'est plus compensé depuis 2019.

Enfin, quant aux observations relatives aux conditions de quorum lors de la délibération relative à l'avenant n°3 à la DSP « Kar'ouest ». Comme déjà indiqué à la Chambre en réponse au rapport provisoire, il est précisé que cette affaire a été inscrite à l'ordre du jour du Conseil communautaire du 14 décembre 2018 (affaire n° 16). Cette séance, régulièrement convoquée, n'a pas pu arriver à son terme faute de quorum. Conformément aux dispositions du CGCT, le Conseil communautaire a, de nouveau, été convoqué pour une séance le 21 décembre 2018. Cette seconde convocation fait expressément mention, tant de la première convocation du « conseil communautaire du 14/12/2018 n'ayant pu s'achever faute de quorum », que de la tenue de la séance du 21/12/2018 « sans condition de quorum ». Le procès-verbal de la séance du Conseil du 21 décembre 2018 en fait expressément état. La délibération relative à l'avenant n° 3 à la DSP « Kar'ouest » est donc parfaitement régulière, les conditions de quorum de la séance du 21 décembre 2018 ont été strictement respectées et ce conformément aux dispositions de l'article L2121-17 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-1.

Les services administratifs du TCO s'assurent toujours du strict respect des règles de convocation et de quorum lors des séances des instances délibérantes.

3.2 Un contrôle insuffisant de l'exécution du contrat par le TCO

3.2.1 Les rapports d'information du délégataire peu exploités

En l'espèce, les rapports annuels du délégataire ont été soumis pour avis à la CCSPL, préalablement à la délibération du conseil communautaire en prenant acte, pour les années 2016 à 2018. Pour les années suivantes, si le rapport est communiqué à l'assemblée délibérante du TCO, aucun compte rendu de la CCSPL n'a été transmis. Par ailleurs, en l'absence de justificatif d'envoi ou de réception, il n'est pas possible de déterminer si c'est le délégataire qui ne respecte pas l'échéance de transmission fixée par les textes au 1er juin de chaque année ou si c'est le TCO qui ne respecte pas l'obligation de présenter ce rapport à la plus proche assemblée délibérante suivant la réception du rapport, dans la mesure où les délibérations transmises interviennent relativement tard chaque année, ce qui rend l'exercice moins efficace pour anticiper d'éventuels ajustements que l'autorité délégante considérerait comme nécessaires. (Page 47)

Observation du TCO : (déjà formulée suite au rapport provisoire)

Comme déjà indiqué suite au rapport provisoire suite aux élections municipales de 2020, dans le contexte de crise sanitaire, la complétude de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) n'a été effective que fin 2020. En effet, si le collège des élus a été désigné par délibération du Conseil réuni le 31 juillet 2020 (Délibération n° 2020-064-CC-16), la nomination des représentants

du collège associatif date du Conseil communautaire du 18 décembre 2020 (Délibération n°2020-169-CC-13). En conséquence, avant cette date, les séances de la CCSPL ne pouvaient pas se tenir. C'est dans ce contexte, que le rapport 2019 du délégataire a été inscrit à l'ordre du jour du Conseil communautaire de décembre 2020 sans avis préalable de la CCSPL.

3.2.2 Les fragilités d'une sous-traitance, part substantielle du modèle économique proposé par l'opérateur

Or, le TCO a indiqué en entretien ne pas disposer de ces contrats et ne pas en assurer de suivi particulier ce qui l'a conduit à les demander auprès de l'opérateur pour permettre leur examen dans le cadre du présent contrôle. Si le nombre de sous-traitants de la société Transreo a diminué de 18 % entre 2016 et 2021, des opérations de cessions, scissions, transfert d'activité ou d'évolution du statut juridique de certains sous-traitants sont intervenues en cours d'exécution. (Page 49-50).

Sur les 27 opérations recensées par le délégataire, le TCO a transmis 12 courriers de demande d'agrément établis par le délégataire et 4 courriers de réponse du TCO. 85 % des changements de sous-traitant en cours d'exécution n'ont ainsi fait l'objet d'aucune autorisation explicite ou implicite du TCO, en l'absence de demande d'agrément formulée par le délégataire, et sur celles qui lui ont été adressées, seul un tiers d'entre elles a fait l'objet d'une autorisation expresse.

Enfin, si les courriers du délégataire mentionnent l'intervention d'un accord implicite à défaut de réponse, le caractère parfois très bref entre la date envisagée de début du nouveau contrat et celle de la réception de la demande d'agrément interroge sur l'efficacité réelle de la procédure pour le TCO, qui en tout état de cause n'assure aucun suivi régulier de ces données. Or si la jurisprudence administrative limite la possibilité pour un maître d'ouvrage de s'opposer à une demande d'agrément d'un sous-traitant à des raisons objectives tenant à ses capacités ou qualifications professionnelles, financières ou techniques, force est de constater que les seules informations contenues dans les demandes d'agrément (nom des sous-traitants et lignes exploitées), lorsqu'elles existent, ne mettent pas en mesure le TCO d'apprécier si ces entreprises seront à même d'assurer la bonne exécution du service public pour la part des prestations qui leur est confiée par le délégataire. (Page 50)

À ce titre, l'annexe 2 du contrat de DSP relative à la « problématique taxis » prévoyait un plan d'actions à mettre en œuvre par le délégataire pour accompagner les artisans taxiteurs dans l'évolution du réseau. Sur les neuf actions définies, cinq ont été réalisées, dont trois qui concernent directement les taxiteurs (désignation d'un pilote, organisation de réunions collectives et rencontres individuelles). Si les autres actions n'ont pas été mises en place et ne sont pas identifiées en tant que telles dans les comptes de la DSP, y compris dans le CEP initial, le fait même de prévoir de telles mesures dont le coût financier serait porté indirectement par le TCO, via la CFF équilibrant le montant des charges du délégataire, pourrait être regardé comme une compensation complémentaire, non liée à des sujétions particulières de service public, voire une forme d'aide économique sans lien avec les compétences statutaires du TCO. (Page 50)

Observation du TCO :

A l'issue de la consultation concernant la délégation de service public de transport urbain en 2016, une seule offre a été proposée puis retenue, celle du groupement TRANSOUEST. Cette offre ainsi que son modèle économique répondaient aux exigences techniques attendues dans un contexte financier contraint. Attaché à l'offre, ce modèle économique a vocation à s'appliquer pendant toute la durée du contrat et s'impose à l'autorité délégante.

La proposition retenue offrait, toutes les garanties d'exécution du service public intégrant le traitement de la « problématique taxis », y compris dans sa dimension « sociale » liée à la sous-traitance.

TRANSREO, société cotraitante du GME délégataire, assure en effet 70% des lignes de transport urbain de la DSP par le biais de la sous-traitance mais ne représente in fine que 35% des charges d'exploitation totales du groupement.

En effet, le contrat de DSP ne se limite pas à la production de services de transport public. Au-delà des 30% des lignes restantes à réaliser, les autres cotraitants assurent ainsi la majorité des missions décrites à l'article 11 du contrat de DSP, qui représentent 65% des charges d'exploitation.

Le TCO s'attachera dans le cadre du renouvellement de son contrat, dès les travaux de préparation du cahier des charges, à réfléchir au meilleur mode de gestion ainsi qu'au modèle économique correspondant.

3.2.3 Un dispositif contractuel de pénalités difficile à mettre en œuvre

L'article 35 du contrat prévoit que, sauf cas de force majeure, le TCO peut infliger au délégataire des pénalités dans les cas suivants : interruption de service pendant une période d'au moins 2 heures, mauvaise exécution du service de transport (passage en avance de 3 minutes ou en retard de plus de 10 minutes, modification de l'itinéraire, refus de prise en charge de voyageurs ou prise en charge hors d'un arrêt, non-respect des points d'arrêt, de la tarification en vigueur, défaut d'information dans les 24 heures d'une modification de service), comportement inadéquat du conducteur selon une liste de 12 items, infractions liées aux véhicules selon une liste de 9 items, fraude de la part du conducteur notamment dans la délivrance, la réutilisation des titres et l'encaissement de leur valeur), retard dans l'exécution de travaux, méconnaissance des obligations en matière de contrôle, refus de ou retard dans la production des documents, défaut de mise à jour des informations des usagers, défaut d'entretien des biens mis à disposition ou encore pour la mise en place d'une tarification spécifique sans l'accord du TCO. (Page 52)

Celui-ci indique que les pénalités retenues sont infligées au groupement dans son ensemble, via son mandataire, la SEMTO, à charge pour cette dernière de les répartir entre co-traitants. L'examen des états récapitulatifs montre chaque année un écart non négligeable entre les pénalités susceptibles d'être appliquées et celles finalement retenues par le TCO, oscillant entre 16 et 50 %. (Page 52)

Chaque année, plus de 70 % des pénalités infligées incombent à Transreo. Il ressort toutefois de l'examen de la gestion de la SEMTO que sa filiale a bénéficié de sa part, et donc indirectement du TCO, son principal actionnaire,

de plusieurs abandons de créance et étalements de paiement, répercutés au bénéfice de ses sous-traitants, pour un montant total de 180 000 € au titre du risque recette en 2017 et 492 780 €, dont 364 900 € pour les seules années 2016 et 2017 au titre des pénalités. Une nouvelle exonération partielle des pénalités pour 2018 et 2019 et une exonération totale pour l'année 2020 ont été sollicitées par le délégataire.

Ces mesures destinées à soutenir la filiale de la SEM, dont la situation financière s'est fortement dégradée depuis 2018, ne tendent pas à responsabiliser les principaux acteurs de l'offre de transport que sont ses sous-traitants, et sont de nature à réduire le risque lié à l'exploitation à la charge du délégataire, déjà relativement limité. (Page 53)

Observation du TCO :

Le TCO précise que l'ensemble du process de contrôle est en cours de redéfinition depuis novembre 2022 et que celui-ci sera renforcé notamment par des outils internes au TCO.

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



Le Président du TCO

Emmanuel SERAPHIN



Les publications de la chambre régionale des comptes
de La Réunion
sont disponibles sur le site :

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

Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

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