



Les Abymes, le 2 octobre 2015

Le président

—

Dossier suivi par : Martine AZARES, greffière
Tél. 05 90 21 27 11
mazares@ggm.ccomptes.fr

Objet : CACEM - notification du rapport d'observations
définitives et de ses réponses

Réf. : contrôle n° 2014-0058

P.J. : un rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la Communauté d'agglomération du centre de la Martinique concernant les exercices 2009 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers qui feraient la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

En application de l'article R. 241-18, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Je vous précise également qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Yves COLCOMBET

Monsieur Athanase JEANNE-ROSE
Président de la CACEM
Immeuble Cascade III
Place François Mitterrand - B.P. 407
97204 FORT-DE-FRANCE



Annexe à la lettre n° 0789 du 2 octobre 2015

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU
CENTRE DE LA MARTINIQUE**

2009 et suivants

Ordonnateurs :

- M. Pierre SAMOT, du 11 avril 2008 au 11 avril 2014
- M. Athanase JEANNE-ROSE, depuis le 11 avril 2014

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme 2014 l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération du centre de la Martinique à partir de l'année 2009. Par lettre en date du 21 février 2014, le président de la chambre en a informé M. Athanase JEANNE-ROSE, président, ainsi que M. Pierre SAMOT, président jusqu'en avril 2014. L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu :

- le 16 décembre 2014, avec M. JEANNE-ROSE ;
- le 22 décembre 2014, avec M. SAMOT, ordonnateur précédent en fonction pendant la période sous contrôle.

La chambre a arrêté, le 29 janvier 2015, les observations provisoires qui ont été transmises :

- le 11 mars 2015 au président en exercice de la CACEM qui en a accusé réception le 20 mars 2015 ;
- le 11 mars 2015 à l'ancien président de la CACEM qui en a accusé réception le 23 mars 2015.

Des extraits ont été envoyés :

- le 11 mars 2015 au maire de la commune du Lamentin, qui en a accusé réception le 23 mars 2015 ;
- le 7 avril 2015 au président du syndicat mixte du transport collectif en site propre (SMTCSP) ainsi qu'à la compagnie foyalaise de transport urbain (CFTU) et à la région Martinique, qui en ont accusé réception le 9 avril 2015 ;
- le 7 avril 2015 au directeur général de la société martiniquaise des eaux, qui en a accusé réception le 13 avril 2015 ;
- le 7 avril 2015 au directeur général de la société martiniquaise de services, qui en a accusé réception le 18 avril 2015.

Le président du SMTCSPP a répondu par courrier du 4 mai 2015, enregistré au greffe de la chambre le 26 mai 2015. Le président de la CACEM a répondu par courrier du 18 mai 2015, enregistré au greffe de la chambre le 26 mai 2015. Le directeur général de la SME a répondu par courrier du 5 juin 2015, enregistré au greffe de la chambre le 15 juin 2015.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 25 juin 2015, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 28 juillet 2015 à M. JEANNE-ROSE, président en fonction, ainsi qu'aux précédents ordonnateurs pour les parties les concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. JEANNE-ROSE, président, a répondu par courrier du 31 août 2015 enregistré au greffe le 3 septembre 2015.

Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/guadeloupe-guyane-martinique.

Depuis la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le code des juridictions financières (art. L. 243-7) dispose que

« I.- Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1 [rapport public annuel] ».

« II.- Le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse au président d'un établissement public de coopération intercommunale est également transmis par la chambre régionale des comptes aux maires des communes membres de cet établissement public, immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce rapport est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat ».

SOMMAIRE

THEMES DU CONTROLE	9
1. PRESENTATION	9
1.1. La CACEM regroupe 42 % de la population de la Martinique	9
1.2. L'importance de ses compétences en fait le troisième budget public local	9
2. FIABILITE DES COMPTES	10
2.1. Les immobilisations	10
2.2. Les capitaux	11
2.2.1. Les subventions	11
2.2.2. Les provisions	11
2.2.3. Les comptes financiers	11
2.2.4. La dette	11
2.3. Le service financier	12
3. ANALYSE FINANCIERE	13
3.1. La capacité d'autofinancement	13
3.1.1. L'évolution des produits de gestion	13
3.1.2. La diminution des charges de gestion suit celle des produits	15
3.1.3. La capacité d'autofinancement	16
3.2. Le financement des investissements	17
3.2.1. Les dépenses d'équipement sont en augmentation	17
3.2.2. Les dépenses d'investissement sont correctement autofinancées	17
3.3. L'équilibre du bilan	18
3.4. La CAF consolidée ne modifie pas les grands équilibres du budget principal	19
3.5. Les marges de manœuvre	20
3.5.1. Des risques de dégradation financière	20
3.5.2. Des ajustements et de nouveaux financements à trouver en matière d'eau et d'assainissement	20
4. GESTION DU TRANSPORT URBAIN	21
4.1. Un réseau et une gestion du transport complexes	21
4.1.1. Le transport urbain comporte un enjeu considérable	21
4.1.2. Un mode de gestion complexe du réseau	22
4.1.3. Un réseau de taille moyenne mais avec beaucoup de lignes	23
4.2. Un service coûteux pour la collectivité	24
4.2.1. Une reconstitution malaisée du financement du transport	24
4.2.2. Un coût élevé et supérieur aux prévisions	26
4.3. La gouvernance des contrats	27
4.3.1. La passation et l'évolution des contrats	27
4.3.2. Le contrôle du délégataire est perfectible	30
4.4. L'économie des contrats	33
4.4.1. Un coût d'exploitation en augmentation constante	33
4.4.2. Le régime des biens de la délégation doit être précisé	36
4.5. Le prix et la qualité du service rendu	38

4.5.1.	Le prix se situe dans la moyenne.....	38
4.5.2.	La qualité du service rendu aux voyageurs	38
4.6.	La question de l'exploitation du transport en commun en site propre (TCSP) reste en suspend	39
4.6.1.	Le projet de TCSP.....	39
4.6.2.	Une gouvernance complexe et peu collaborative du projet.....	40
4.6.3.	Un transfert du risque de la CACEM vers l'établissement public responsable des transports	41
5.	GESTION DE LA COMPETENCE EAU ET ASSAINISSEMENT	42
5.1.	La compétence eau potable : la délégation de service public (DSP) de Schœlcher	42
5.1.1.	La gouvernance du contrat s'est récemment améliorée	43
5.1.2.	L'équilibre économique du contrat n'est pas satisfaisant	45
5.1.3.	La qualité du service rendu est correcte	48
5.2.	La compétence d'assainissement : la DSP du Lamentin (jusqu'au 1 ^{er} janvier 2013).....	51
5.2.1.	La gouvernance du contrat : des risques limités pour le concessionnaire.....	51
5.2.2.	L'équilibre économique du contrat.....	52
5.2.3.	Les conditions de la résiliation de 2012	53
	GLOSSAIRE	54

SYNTHESE

La communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) est un établissement public de coopération intercommunale, créé en 2000, qui rassemble les communes de Fort-de-France, du Lamentin, de Schœlcher et de Saint-Joseph. Elle regroupe 42 % de la population martiniquaise et exerce de nombreuses compétences en lieu et place des communes membres, notamment dans le domaine du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de l'eau et de l'assainissement, des transports, du stationnement. S'agissant du transport, sa compétence a été transférée, à compter du 22 janvier 2015, à l'établissement public créé par la région par délibération du 18 décembre 2014.

Hormis quelques ajustements à opérer dans la cohérence des différents documents budgétaires et comptables, la fiabilité des comptes de la CACEM n'appelle pas de commentaire particulier.

L'analyse financière montre que la situation de la CACEM est satisfaisante et que la collectivité dégage chaque année une capacité d'autofinancement qui lui permet de financer une partie substantielle de ses investissements. L'équilibre de son bilan est satisfaisant et son fonds de roulement et sa trésorerie restent à des niveaux qui lui permettent de faire face à ses obligations vis-à-vis de ses créanciers dans de bonnes conditions.

Cependant, la CACEM est confrontée à une évolution peu dynamique des recettes, comme la fiscalité sur les entreprises, voire à une baisse, comme c'est le cas pour les dotations de l'Etat et certaines ressources fiscales telle la taxe spéciale de consommation sur les carburants. A l'inverse, ses charges connaissent une augmentation qui peut s'accroître dans l'avenir. L'origine de cette augmentation réside aussi bien dans le fonctionnement des services gérés par la CACEM que dans les investissements importants programmés pour les années à venir. Ces évolutions imposeront de nouvelles sources de financement, le contrôle strict de ses prestataires et une meilleure adéquation entre ses ressources et son programme d'investissement.

S'agissant de la gestion du transport urbain, le regroupement des opérateurs dans un réseau harmonisé de transport, dénommé « Mozaik », s'est fait progressivement et non sans difficulté. La gestion du réseau reste complexe car elle associe 12 sociétés, réparties entre un délégataire, des cotraitants et des sous-traitants, pour l'exploitation de 60 lignes, ce qui engendre des dysfonctionnements dans la bonne marche du réseau. Le coût du service pour la collectivité, de 5,50 € en moyenne par kilomètre parcouru, est élevé et le service, sous-financé par des recettes d'exploitation qui ne représentent en 2013 que 16 % des recettes du service.

Après une exploitation du transport urbain par le biais d'une convention d'exploitation provisoire signée avec la Compagnie Foyalaise de Transport Urbain (CFTU) qui a duré cinq ans, le service est exploité depuis 2012 en délégation de service public (DSP) avec la même société. Le contrôle du délégataire par la CACEM et le respect par le délégataire de ses obligations ne sont pas encore optimaux, même s'ils se sont améliorés depuis le contrat provisoire. Des informations sur la qualité du service, notamment en ce qui concerne les sous-traitants, ne sont pas communiquées et les pénalités, peu incitatives dans le contrat, ne sont pas appliquées.

Les paramètres de variation du contrat d'exploitation provisoire et de la DSP ont entraîné une contribution financière croissante de la CACEM. D'environ 20 M€ en 2007, la contribution est passée à 32 M€ en 2013 et à une prévision de 38 M€ en 2023. Le système d'intéressement du délégataire à la qualité du service rendu est, en outre, peu incitatif.

En termes de service rendu aux usagers, le transport urbain de la CACEM propose un prix qui se situe dans la moyenne nationale de ce type de réseau. En revanche, le service rendu reste marqué par de nombreux dysfonctionnements : l'âge moyen des bus n'est pas encore totalement conforme aux prescriptions du contrat, les bornes d'information des voyageurs affichent des indications parfois fantaisistes et le temps d'attente se révèle, sur certaines lignes, en fort décalage avec les temps d'attente que les usagers sont en droit d'attendre s'ils se réfèrent aux conditions d'utilisation du réseau. En outre, le service minimal, prévu par la loi du 21 août 2007, n'est toujours pas opérationnel.

La CACEM est membre du Syndicat mixte du transport collectif en site propre (STCSP) qui était, jusqu'au 21 janvier 2015, l'autorité chargée de l'organisation et de la mise en service du réseau de bus à haut niveau de service. La mise en service du TCSP est prévue pour 2016. Le coût de ce projet a connu d'importantes variations et est actuellement chiffré à 246 M€, en augmentation de 60 % par rapport à 2012. Les conditions de participation de la CACEM dans le projet étaient floues, puisque les statuts du syndicat ne prévoyaient la répartition des coûts entre les membres qu'au « cas par cas ».

La CACEM exerce sa compétence en matière d'eau potable selon trois modalités : la régie communautaire Odyssi pour le secteur de Fort-de-France, la délégation de compétence au Syndicat intercommunal du sud de la Martinique (SICSM) qui a délégué l'exploitation à la Société Martiniquaise des Eaux (SME), pour les secteurs du Lamentin et de Saint-Joseph, et la délégation de service public à la Société Martiniquaise de Service (SMDS) pour le secteur de Schœlcher. La CACEM n'a donc mis en place de lien contractuel direct que pour le secteur de Schœlcher. Le contrat qui lie la CACEM à la SMDS a été signé en 2006 pour une durée de 10 ans. L'audit juridique de 2012 et l'avenant de 2013 ont permis d'améliorer le fonctionnement du service et de mieux garantir le respect des obligations de chacun. Certains points nécessiteraient cependant encore des améliorations, comme le partage d'informations sur l'état du réseau en temps réel ou la mise en place, par le délégataire, d'une comptabilité analytique des dépenses de personnel. La répartition des ressources financières entre la CACEM et le délégataire apparaît déséquilibrée pour un contrat classique d'affermage, la CACEM, chargée du renforcement et de l'extension du réseau, ne recevant que trois centimes par mètre-cube facturé, alors que le délégataire dispose d'un fonds de travaux dont les dotations ont été revues à la hausse.

Le service d'eau potable permet la distribution d'une eau de bonne qualité mais à un prix élevé. Le rendement du réseau est correct mais en nette baisse en 2013 avec un rendement de 73 %, loin de l'objectif de 80 % fixé pour 2015. Le taux d'impayés représente encore cinq fois la moyenne nationale.

La CACEM a exercé jusqu'au 31 décembre 2012 la compétence d'assainissement dans le secteur du Lamentin par la voie d'une délégation de service public sous forme de concession. Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'exploitation du service d'assainissement est unifiée sur tout le territoire avec la régie communautaire Odyssi.

L'exploitation du service jusqu'en 2012 a été pénalisée par certaines défaillances du contrat qui surprotégeait le délégataire au détriment de la collectivité. Le mode de financement des charges de renouvellement était également critiquable car il prévoyait une « garantie de continuité du service » qui excluait tout reversement à la collectivité en cas de non utilisation des fonds prévus.

Le contrat a été résilié le 31 décembre 2012, pour motif d'intérêt général. La SME conteste cette résiliation. Le contentieux est en cours devant la juridiction administrative.

Recommandations

Recommandation n° 1 :

Ajuster, dans les documents budgétaires et comptables, le montant des immobilisations à la réalité du patrimoine de la collectivité.

Recommandation n° 2 :

Etablir, avec la direction régionale des finances publiques (DRFIP), un bilan annuel de la convention visant à améliorer l'efficacité de la gestion publique locale.

Recommandation n° 3 :

Accentuer le contrôle dans le domaine du transport en mettant en place un accès direct au service d'aide à l'exploitation et à l'information, en renforçant les moyens matériels des contrôleurs du réseau, en mettant en place la technique du « client mystère » et un numéro vert.

Recommandation n° 4 :

Accroître les contrôles sur place de la gestion de la délégation de services publics (DSP) de transport (facturation, extraction de comptabilité analytique, etc.).

Recommandation n° 5 :

Obtenir du délégataire du contrat de DSP pour Schœlcher la mise en place d'une comptabilité analytique précise, pour assurer un suivi rigoureux des dépenses de personnel.

Recommandation n° 6 :

Mentionner directement, dans le contrat de DSP avec la Société martiniquaise de service (SMDS), le rendement de référence - et non le rendement de 78 % - dans la formule des pénalités prévues en cas de non atteinte du rendement de référence.

THEMES DU CONTROLE

Le présent contrôle a porté plus particulièrement sur les thèmes suivants :

- la fiabilité des comptes et la situation financière ;
- la gestion du transport urbain ;
- la gestion des services d'eau et d'assainissement collectif.

L'établissement n'avait pas encore fait l'objet d'un examen de gestion par la chambre.

1. PRESENTATION

1.1. La CACEM regroupe 42 % de la population de la Martinique

La communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) a été créée le 27 décembre 2000, en remplacement du syndicat intercommunal du centre de la Martinique (SICEM), créé en avril 1997, pour gérer le traitement des déchets. Elle rassemble les communes de Fort-de-France, Lamentin, Schoelcher et Saint-Joseph, soit une population de 163 654 habitants.

Après une période de stagnation, la population de la CACEM diminue et plus encore sur la ville de Fort-de-France. En effet, la population de la CACEM est équivalente à celle d'il y a 25 ans. La ville de Fort-de-France, après avoir atteint 100 000 habitants en 1990, est revenue à son niveau des années 60. Fort-de-France, qui représentait plus de 70 % de l'agglomération dans les années 60, n'en représentait plus que 60 % dans les années 90 et 53 % aujourd'hui.

1.2. L'importance de ses compétences en fait le troisième budget public local

La gouvernance est assurée par un conseil communautaire composé, jusqu'en 2014, de 43 élus, dont 17 de la ville de Fort de France, 13 du Lamentin, 7 de Schoelcher et 6 de Saint-Joseph. Depuis les élections de 2014, 56 conseillers communautaires, au lieu des 43, assurent la gouvernance de la CACEM.

La CACEM déploie ses activités dans 13 domaines de compétence :

- quatre compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire et organisation des transports urbains (lancement de la première délégation de service public en 2003), équilibre social de l'habitat et politique de la ville ;
- cinq compétences optionnelles : l'assainissement (compétence prise en 2003), l'eau potable (compétence prise en 2004), l'environnement et notamment les déchets ménagers (compétence transférée au syndicat martiniquais de traitement et de valorisation des déchets, SMTVD, le 1^{er} janvier 2014), les équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire, la voirie et les parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- quatre compétences facultatives : étude sur la restauration scolaire communautaire, schéma intercommunal d'assainissement, étude sur les eaux souterraines du Lamentin, nettoyage de la voirie.

Elle assure ses compétences selon différentes modalités. En ce qui concerne la compétence obligatoire du transport urbain, elle a externalisé la gestion du service en la confiant à une société d'économie mixte, la Compagnie foyalaise de transport urbain (CFTU) par le biais d'un contrat de délégation de service public. Les dépenses de transport urbain et scolaire font l'objet d'un budget annexe.

A compter du 22 janvier 2015, l'établissement public Martinique Transport se substitue aux autorités de transports existantes et donc à la CACEM, avec une prise d'effet qui doit intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2016.

Pour l'eau potable, la CACEM a créé un établissement public industriel et commercial, Odyssi, compétent pour la ville de Fort-de-France. Pour la commune de Schœlcher, elle exploite le service par le biais d'une délégation de service public. Pour les communes du Lamentin et de Saint-Joseph, elle a délégué sa compétence au syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique (SICSM) qui gère l'eau sous la forme d'une délégation de service public. Pour l'assainissement, c'est Odyssi qui est (depuis 2013) l'unique prestataire de la CACEM.

Tout comme le transport, l'eau et l'assainissement, la réalisation et la gestion du port de plaisance de l'Etang Z'Abriots constituent un service public industriel et commercial. La CACEM a choisi de gérer ce service par le biais d'une régie autonome.

2. FIABILITE DES COMPTES

La CACEM est dotée d'un budget principal et de cinq budgets annexes : « Technopole », « Energie », « Zones d'activités », « Transports » et « Port de plaisance » (créé le 1^{er} janvier 2014). Trois relèvent de la M4 (SPIC) : l'énergie, les transports et le port. La taille des budgets est très variable. Les budgets « Technopole », « Energie », « ZAC communautaire » représentent moins de 2,5 % des produits de gestion du budget consolidé en 2013. Le budget transport représente 32,5 % des produits de gestion et le budget principal, 65 %.

2.1. Les immobilisations

L'état de l'actif est tenu par budget et est mis à jour. On note, cependant, quelques différences entre les montants des immobilisations figurant à l'état de l'actif et celui figurant au bilan du compte de gestion.

Tableau n° 1 : actif immobilisé

En euros	Etat de l'actif	Bilan compte de gestion	Différences
Pépinière	3 169 857	3 165 840	4 017
Energie	5 780 343	5 730 670	49 673
Transports	15 814 405	15 396 680	417 725
Budget principal	239 197 791	250 494 910	-11 297 119

Source : comptes de gestion

Ces différences proviennent, selon la collectivité, du décalage existant entre le moment où la CACEM passe les écritures concernant l'actif et le moment où le comptable les prend en compte. Il conviendra, toutefois, pour la CACEM d'ajuster, dans les documents budgétaires et comptables, les montants des immobilisations à la réalité du patrimoine de la collectivité.

2.2. Les capitaux

2.2.1. Les subventions

La CACEM perçoit des subventions pour le financement de ses opérations d'investissement. L'amortissement des subventions par la reprise échelonnée, en compte de produits exceptionnels (77) de la subvention, est effectué.

2.2.2. Les provisions

La CACEM met en place des provisions pour risques, essentiellement pour des litiges en cours. Un litige oppose la CACEM à la société martiniquaise des eaux (SME) dans le cadre de son contrat de délégation de service public (DSP) du service d'assainissement de la ville du Lamentin, qu'elle a résilié en 2012. La SME demande une somme de 7,8 M€ à la CACEM. L'instruction de cette affaire est en cours. La CACEM estime que le risque encouru est inférieur à 1 M€ et a provisionné une somme de 0,24 M€ en 2014.

L'autre litige important oppose la CACEM et la région Martinique au sujet du reversement, que demande la région, de la part du fonds d'investissement routier et des transports (FIRT) que la CACEM aurait perçue indument pour les années 2005 à 2012. La région demandait un remboursement de 9,12 M€. Devant la juridiction, la CACEM a opposé alors la prescription quadriennale des sommes demandées. Par jugement du 12 juin 2014, le tribunal administratif de Fort-de-France lui a donné raison et a annulé le titre exécutoire émis par la région le 31 mai 2013. La région a alors demandé l'annulation de l'arrêté de la CACEM du 19 septembre 2013 portant opposition de la prescription quadriennale. Par un jugement du 11 décembre 2014, le tribunal a rejeté la demande de la région Martinique. La CACEM a provisionné ce litige à hauteur de 0,68 M€ en 2014.

2.2.3. Les comptes financiers

La CACEM a mis en place depuis 2011 une gestion prévisionnelle de sa trésorerie, qui permet de limiter l'importance des encaisses « dormantes ». Le guide des procédures internes précise que l'approche prévisionnelle prend deux dimensions : un plan de trésorerie annuel et des plans hebdomadaires pour le suivi quotidien et les réajustements nécessaires.

La CACEM utilise des lignes de trésorerie chaque année depuis 2011 pour des montants significatifs. Elles font l'objet d'un remboursement dans l'année. Le compte administratif comporte l'annexe retraçant l'utilisation des crédits de trésorerie avec le coût budgétaire. Une différence apparaît, cependant, entre le compte et l'annexe en 2012 puisque le compte de gestion affiche une dépense de 57 063 € alors que l'annexe affiche une dépense de 178 136 €.

2.2.4. La dette

La CACEM tient à jour les annexes de son compte administratif sur les dettes. Celles-ci ne présentent pas de risque particulier. La dette garantie concerne uniquement la régie d'eau et d'assainissement Odyssi.

2.3. Le service financier

Le comptable dispose, pour le recouvrement des créances, d'une autorisation générale de poursuite accordée par l'ordonnateur, le 18 juillet 2008, et valable sur toute la période sous revue.

Une convention a été signée entre la DRFIP et la CACEM qui a pour objet de « formaliser les relations existantes et de mettre en place de nouvelles procédures afin de poursuivre l'amélioration de l'efficience de la gestion publique locale ».

Cette convention se décline en cinq axes qui ont pour objet :

1. d'améliorer la qualité des échanges d'information entre ordonnateur et comptable, notamment par la consultation des données et la dématérialisation,
2. de réduire les délais de paiement par le renforcement du contrôle hiérarchisé de la dépense,
3. d'augmenter le taux de recouvrement des recettes par la mise en place d'encaissement par carte bancaire en régie et l'encaissement par internet,
4. d'améliorer la qualité des comptes, notamment sur l'actif immobilisé,
5. de développer l'expertise comptable, fiscale et financière, notamment, par l'optimisation de la gestion de trésorerie et la réalisation d'analyses rétrospectives et prospectives.

Un bilan doit être fait chaque année, ce qui n'est pas toujours le cas. La CACEM et la DRFIP doivent donc remplir leurs obligations respectives en établissant le bilan annuel de la convention visant à améliorer l'efficience de la gestion publique locale.

Recommandation n° 1 :

- Ajuster, dans les documents budgétaires et comptables, le montant des immobilisations à la réalité du patrimoine de la collectivité.

Recommandation n° 2 :

- Etablir, avec la DRFIP, un bilan annuel de la convention visant à améliorer l'efficience de la gestion publique locale.

3. ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière porte sur le budget principal en euros courants.

3.1. La capacité d'autofinancement

3.1.1. L'évolution des produits de gestion

L'évolution des produits de gestion connaît une rupture en 2012 avec la création du budget annexe des transports et le transfert des produits et des charges à ce budget.

Tableau n° 2 : les produits de gestion

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	65 594 334	67 179 982	72 324 639	53 536 743	55 603 396	-4,0 %
+ Ressources d'exploitation	7 855 281	10 041 086	5 736 350	10 407 966	9 962 013	-6,1 %
= Produits "flexibles" (a)	73 449 615	77 221 067	78 060 989	63 944 709	65 565 409	-2,8 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	23 584 908	26 549 557	27 348 341	26 544 754	26 503 023	3,0 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 432 870	1 432 870	1 628 983	1 664 974	1 644 340	3,5 %
= Produits "rigides" (b)	25 017 778	27 982 427	28 977 324	28 209 728	28 147 363	3,0 %
= Produits de gestion (a+b= A)	98 467 393	105 203 494	107 038 313	92 154 437	93 712 772	-1,2 %

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.1.1.1. Les ressources fiscales se contractent

Les ressources fiscales de la CACEM subissent, pour la période sous revue, les réformes de la fiscalité locale : la réforme de la taxe professionnelle (TP), remplacée par la contribution économique territoriale (CET), d'une part, et le changement, en 2012, du périmètre du budget principal de la CACEM (transfert des taxes au budget annexe des transports, créé en 2012), d'autre part.

Les taxes générales regroupent la TP-CET, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), la taxe spéciale de consommation sur les carburants (TSC). La taxe professionnelle a été supprimée en 2010 et remplacée en 2011 par la cotisation économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Afin de compenser la perte de recette, les taux de taxe foncière et d'habitation des départements et des régions sont basculés sur les EPCI, ainsi que la TASCOM et la taxe sur les entreprises de réseau. La TSC est en nette diminution sur la période en raison du tassement des consommations.

Tableau n° 3 : les impôts locaux

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
= Impôts locaux nets des restitutions	16 017 169	18 123 770	21 532 802	24 039 536	28 585 798	15,6 %

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

Le « versement transport » (VT) est directement affecté au service du transport public et est, depuis 2012, une recette du budget annexe des transports. Le VT est une taxe instituée par les autorités organisatrices de transport et perçue sur les employeurs de plus de neuf salariés. Le taux est assis sur le montant des salaires versés. Il est collecté par l'URSSAF et reversé à l'EPCI.

Depuis 2011, le taux du VT était de 1,8 %, soit le taux maximal possible. En effet, l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le taux de versement est fixé par l'établissement public, dans la limite de 1,75 % des salaires lorsque la population est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. Les communautés d'agglomération ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima sus mentionnés. Le montant de 2012 correspondant à un reliquat de 2011.

Tableau n° 4 : le versement transport

En euros	2009	2010	2011	2012	2013
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (VT)	25 375 879	23 656 381	23 620 708	2 467 711	0

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est liée à la collecte des ordures qui reste de la compétence de la CACEM.

Tableau n° 5 : la TEOM

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
+ Taxes sur activités de service et domaine (TEOM)	21 302 942	22 472 578	24 339 898	25 066 961	25 459 329	4,6 %

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.1.1.2. Les dotations sont en baisse depuis 2011

Après une indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communautés d'agglomération sur l'inflation (loi de finances pour 2009), la loi de finances pour 2011 a mis fin à toute indexation. Si sur la période de 2009 à 2013, l'ensemble des dotations augmente de 3 % par an, cela est uniquement dû à l'augmentation de la dotation de péréquation en 2010. Les dotations diminuent, ensuite, de 3 % entre 2011 et 2013 et la DGF diminue même de 1,2 % par an entre 2009 et 2013.

Tableau n° 6 : les ressources institutionnelles

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	21 036 771	21 029 067	21 299 260	20 497 881	20 078 330	-1,2 %
Autres dotations (DGD)	30 000	0	0	0	0	-100,0 %
Participations	1 538 774	906 458	2 172 114	1 065 666	1 429 736	-1,8 %
Autres attributions et participations (péréquation)	979 363	4 614 032	3 876 967	4 981 207	4 994 957	50,3 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	23 584 908	26 549 557	27 348 341	26 544 754	26 503 023	3,0 %

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.1.2. La diminution des charges de gestion suit celle des produits

Tableau n° 7 : les charges de gestion

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	70 668 031	68 966 741	75 063 069	44 449 916	38 806 949	-13,9 %
Charges de personnel	18 706 645	19 803 008	14 860 620	18 804 682	21 366 219	3,4 %
Subventions de fonctionnement	2 742 780	3 695 797	3 758 251	15 926 867	20 450 832	65,2 %
Autres charges de gestion	537 200	530 252	539 496	2 168 641	1 171 722	21,5 %
Charges de gestion	92 654 657	92 995 797	94 221 436	81 350 106	81 795 722	-3,1 %

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.1.2.1. Les charges à caractère général sont stables à périmètre constant

La diminution des charges à caractère général en 2012 et 2013 sur le budget principal est due au transfert, d'abord progressif puis en totalité, en 2013, des charges de transport vers le budget annexe transport. Hors transfert, les charges à caractère général restent stables depuis 2011.

3.1.2.2. Les charges de personnel sont en augmentation

L'augmentation des charges de personnel est en moyenne de 3 % par an. Les années 2011 et 2012 sont marquées par des fortes atténuations de charges, dues aux titres émis sur les communes de Saint-Joseph et Schœlcher, celles-ci ayant transféré plus de charges que de produits à la CACEM. On observe une augmentation du nombre d'agents titulaires et non titulaires entre 2012 et 2013.

3.1.2.3. Les subventions de fonctionnement représentent une part importante des charges de gestion

Ces subventions concernent essentiellement les subventions aux budgets annexes « Technopole » et surtout « Transports », à compter de 2012.

Tableau n° 8 : les subventions de fonctionnement

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	2 742 780	3 695 797	3 758 251	15 926 867	20 450 832	65,2 %

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

L'augmentation des autres charges de gestion en 2012 est due à la mise en place d'avances sur fonds social européen (FSE) à deux associations d'insertion, la mission locale intercommunale (MILCEM) et l'association pour le développement de l'emploi et l'insertion dans le centre de la Martinique (ADEICEM). La MILCEM bénéficie d'une avance des participations des communes-membres qui fait l'objet de l'émission de titres de recettes à l'encontre des communes-membres.

3.1.3. La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute permet le financement des investissements en cours et à venir. Elle se situe à un niveau correct durant la période sous revue.

Tableau n° 9 : la CAF

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (a+b = A)	98 467 393	105 203 494	107 038 313	92 154 437	93 712 772	-1,2 %
= Charges de gestion (B)	92 654 657	92 994 923	94 221 436	81 350 106	81 795 722	-3,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5 812 736	12 208 571	12 816 877	10 804 331	11 917 050	19,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>5,9 %</i>	<i>11,6 %</i>	<i>12,0 %</i>	<i>11,7 %</i>	<i>12,7 %</i>	
+/- Résultat financier	-1 797 620	-2 172 882	-1 918 811	-2 131 091	-1 742 790	2,7 %
+/- Solde des opérations d'aménagements	0	-874	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	3 479 394	-470 595	768 688	295 457	1 109 334	-23,2 %
= CAF brute	7 494 510	9 564 219	11 666 754	8 968 697	11 283 594	10,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,6 %</i>	<i>9,1 %</i>	<i>10,9 %</i>	<i>9,7 %</i>	<i>12,0 %</i>	

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.2. Le financement des investissements

3.2.1. Les dépenses d'équipement sont en augmentation

La CACEM a doublé ses dépenses d'équipement sur la période en raison d'un programme ambitieux de construction et de rénovation.

Tableau n° 10 : les investissements

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement réelles	9 276 840	11 525 669	12 263 279	13 575 251	15 631 726	62 336 905
+ Subventions d'équipement	1 421 193	4 354 823	2 988 990	2 482 539	994 667	12 242 212
Dépenses d'équipement	10 698 033	15 880 492	15 252 268	16 057 789	16 626 394	74 579 117

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.2.2. Les dépenses d'investissement sont correctement autofinancées

Le financement des dépenses d'investissement se répartit assez équitablement entre trois sources : l'autofinancement, les subventions et l'emprunt.

Tableau n° 11 : le financement des investissements

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul sur les années
CAF brute	7 494 510	9 564 219	11 666 754	8 968 697	11 283 594	48 809 777
- Annuité en capital de la dette	3 590 342	8 278 638	5 037 154	5 796 094	5 881 614	28 583 841
= CAF nette ou disponible (C)	3 904 168	1 285 581	6 629 600	3 172 603	5 401 981	20 225 936
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 480 421	1 224 286	1 988 104	1 663 284	1 495 395	7 851 490
+ Subventions d'investissement reçues	4 152 699	1 626 137	4 116 849	831 471	3 061 293	13 788 449
+ Produits de cession	0	0	17 649	5 095 120	1 200	5 123 258
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	5 633 120	2 850 423	6 122 602	7 589 875	4 557 888	26 763 197
= Financement propre disponible (C+D)	9 537 288	4 136 004	12 752 202	10 762 478	9 959 868	46 989 133
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	102,8 %	35,9 %	104,0 %	79,3 %	63,7 %	

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

Les emprunts nouveaux de l'année contribuent à l'augmentation du fonds de roulement jusqu'en 2013.

Tableau n°12 : les emprunts

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul sur les années
Nouveaux emprunts de l'année	5 000 000	9 748 125	5 000 000	11 000 000	7 000 000	37 748 125
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	4 539 255	-1 990 321	2 516 692	3 745 720	336 555	8 925 053

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.3. L'équilibre du bilan

Le fonds de roulement est maintenu à un niveau élevé et augmente sur la période 2009-2013.

Tableau n° 13 : le fonds de roulement

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Ressources stables	209 980 846	221 526 746	235 652 359	248 760 599	261 152 971	5,6 %
Emplois immobilisés	205 525 118	217 300 525	228 909 445	238 271 965	250 327 783	5,1 %
Fonds de roulement net global	4 455 728	4 226 222	6 742 914	10 488 634	10 825 188	24,2 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>17,2</i>	<i>16,2</i>	<i>25,6</i>	<i>45,8</i>	<i>47,3</i>	

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

La situation de la trésorerie est satisfaisante. Depuis 2011, la CACEM a diminué sa trésorerie « dormante » et a mis en place une gestion de trésorerie par la souscription de lignes de trésorerie. Il faut toutefois rappeler qu'une partie du déficit de trésorerie de la régie communautaire Odysse est financée par la trésorerie de la CACEM¹.

Tableau n° 14 : la trésorerie

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	4 455 728	4 226 222	6 742 914	10 488 634	10 825 188	24,2 %
- Besoin en fonds de roulement global	-3 473 343	-4 911 504	4 853 904	7 771 667	5 624 515	N.C.
=Trésorerie nette	7 929 071	9 137 726	1 889 010	2 716 966	5 200 673	-10,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>30,6</i>	<i>35,0</i>	<i>7,2</i>	<i>11,9</i>	<i>22,7</i>	

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

La dette est maîtrisée dans son évolution et la capacité de désendettement reste à un niveau acceptable.

¹ Cf. Rapport de la Chambre régionale des comptes de Martinique sur Odysse, 2014.

Tableau n° 15 : la dette

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 900 000	2 172 882	1 918 811	2 169 651	1 996 507	1,2 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,0 %	3,4 %	3,0 %	3,1 %	2,8 %	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	63 063 881	64 538 411	64 501 257	69 706 194	70 824 580	2,9 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	8,4	6,7	5,5	7,8	6,4	

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.4. La CAF consolidée ne modifie pas les grands équilibres du budget principal

La CACEM avait mis en place quatre budgets annexes pour les fonctions suivantes : pépinière-technopole, ZAC communautaire, énergie, vente de vapeur. Les budgets « Vente de vapeur » et « Energie » ont été fusionnés en 2010, un budget « Transport » a été créé en 2012 et un budget « Port de plaisance » en janvier 2014. En dehors du budget transport, ces budgets annexes ne représentent que 1 % en moyenne des produits du budget consolidé. Le seul budget annexe à avoir une réelle incidence sur le budget consolidé de la CACEM est le budget « Transport » qui représente en moyenne 30 % du budget consolidé de la CACEM.

Tableau n° 16 : la CAF consolidée

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	99 651 641	106 514 499	107 966 998	137 932 926	144 238 681	7,7 %
= Charges de gestion (B)	93 042 725	93 585 923	94 762 686	125 930 575	128 813 980	6,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 608 916	12 928 576	13 204 312	12 002 351	15 424 701	18,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>6,6 %</i>	<i>12,1 %</i>	<i>12,2 %</i>	<i>8,7 %</i>	<i>10,7 %</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-1 797 620	-2 172 882	-1 938 887	-2 176 691	-1 788 390	-0,1 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	-874	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	3 476 706	-451 183	787 420	313 663	1 222 545	-18,9 %
= CAF brute	8 288 002	10 303 637	12 052 845	10 139 323	14 858 856	12,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,3 %</i>	<i>9,7 %</i>	<i>11,2 %</i>	<i>7,4 %</i>	<i>10,3 %</i>	

Source : d'après les comptes de gestion de 2009 à 2013

3.5. Les marges de manœuvre

3.5.1. Des risques de dégradation financière

Si les indicateurs financiers paraissent bien orientés, la combinaison de recettes peu dynamiques et de dépenses dynamiques sont de nature à dégrader la situation financière de la CACEM.

Certaines recettes sont en baisse en raison de l'ajustement des compétences de la CACEM par rapport à d'autres structures qui ont une dimension régionale. C'est le cas des recettes des produits de la redevance de mise en décharge, perdues avec la fermeture de la décharge de Fort-de-France.

Le transfert de la compétence de l'eau et de l'assainissement vers un syndicat unique de l'eau aurait pour conséquence une diminution du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et, donc, une diminution des dotations de l'Etat versées sur le critère du CIF.

D'autres recettes sont en baisse, en raison de décisions prises au niveau national. On citera, de nouveau, la réforme de la taxe professionnelle et l'instauration de la contribution économique territoriale qui a entraîné une diminution de l'assiette fiscale imposable, puisque beaucoup de petites entreprises qui étaient auparavant assujetties à la TP ne le sont pas à la CET.

Le gel et la diminution des dotations de l'Etat entraînent depuis plusieurs années une diminution des ressources institutionnelles de la CACEM. Enfin, certaines recettes connaissent une diminution chronique en raison des comportements de consommation difficilement modifiables, comme la taxe assise sur la consommation de carburant.

3.5.2. Des ajustements et de nouveaux financements à trouver en matière d'eau et d'assainissement

Face à ces défis nouveaux, il importe pour la CACEM de maintenir ses investissements à un niveau compatible avec un financement équilibré sur des ressources pérennes. Elle devra rechercher avec ses partenaires la mutualisation des équipements qu'elle exploite ou qu'elle met en place.

La CACEM a commencé un travail sur l'assiette fiscale qui doit être poursuivi. Il s'agira de conforter l'assiette fiscale de la CET notamment. Ce travail ne doit pas négliger la recherche de la mise à jour de la tarification des services publics dont la CACEM a la charge : piscine, port de plaisance, technopole, etc.

Une autre part de la marge de manœuvre de la CACEM réside dans le contrôle du fonctionnement des gestionnaires des services publics dont elle a la compétence. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, une meilleure synergie avec Odyssi et avec le partenaire délégataire doit permettre une réduction des impayés et le rétablissement d'une relation moins pénalisante en termes de trésorerie pour la CACEM.

4. GESTION DU TRANSPORT URBAIN

4.1. Un réseau et une gestion du transport complexes

4.1.1. Le transport urbain comporte un enjeu considérable

La Martinique connaît une densité de véhicules particulièrement importante avec 205 000 véhicules environ et un réseau limité à 545 kilomètres pour 100 000 habitants contre 1 600 kilomètres pour 100 000 habitants dans l'Hexagone². Dans l'agglomération de la CACEM, s'ajoutent des difficultés particulières, avec une configuration géographique comprenant beaucoup de dénivellement, ce qui réduit les espaces de contournement et les voies d'accès à l'agglomération. En outre, seuls 10 % des actifs martiniquais utilisent le transport en commun pour se rendre au travail. Il en résulte des embouteillages récurrents et très pénalisants pour toute l'économie martiniquaise. En outre, le transport représente le premier poste de dépenses dans le revenu du ménage martiniquais à quasi égalité avec le logement et l'alimentation³.

Face à ces enjeux, les acteurs publics se sont mobilisés, même si cela apparaît relativement récent. En effet, avant 1996, le réseau était géré par un groupement d'intérêt économique (GIE), le groupement des entreprises de transport (GET) qui comprenait 143 transporteurs indépendants sur la commune de Fort-de-France. Entre 1996 et 2000 c'est une société anonyme, la société d'exploitation des transports urbains de Fort-de-France (SETUFF) qui a été chargée d'exploiter le réseau, dans des conditions très conflictuelles avec le GET.

Ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2001 que le réseau s'est structuré avec une dénomination commerciale « Mozaik » gérée par la Compagnie foyalaise de transports urbains (CFTU). Depuis le 1^{er} janvier 2006, la CACEM a mis en place un réseau communautaire, couvrant les communes de Fort-de-France, Schœlcher, Lamentin et Saint-Joseph et gère le réseau par le biais d'une délégation de service public. Le réseau actuel résulte de l'agglomération progressive de lignes commerciales privées qui ont été restructurées à partir de 2001.

Le projet de réaliser un transport en commun en site propre remonte, quant à lui, à plus de quinze ans. Il vise à améliorer les déplacements en proposant une offre de transport plus attractive, utilisant une voie réservée et protégée de la circulation des autres véhicules.

Le projet a également pour objectif de renforcer l'inter modalité avec les autres moyens de transports terrestres et maritimes. La nécessité de trouver une solution aux problèmes de déplacement figurait déjà dans le schéma d'aménagement régional de 1998 et le plan de déplacements urbains de la CACEM de 2003.

En 2000, les différents acteurs du projet (Conseil régional, Conseil général et CACEM) ont créé le Syndicat mixte du transport collectif en site propre qui a été chargé de la maîtrise d'ouvrage du projet. En 2003, le choix du matériel roulant a été fait en faveur d'un système de tramway sur pneus. A la fin des années 2000, face à de nombreux obstacles et retards, les principaux travaux n'étaient cependant toujours pas réalisés et la situation des déplacements dans la zone du centre de la Martinique s'était encore aggravée, la congestion de la circulation (120 000 véhicules par jour au niveau de l'échangeur de Dillon) constituant un frein au développement économique, tout en affectant fortement la vie quotidienne des martiniquais.

² Etude de l'agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (ADUAM), février 2013, p.8.

³ Idem, p.7.

Au début des années 2010, un approfondissement de la réflexion sur les transports a été engagé par la région Martinique. Le « projet de réforme des transports » de septembre 2012 fait alors ressortir quatre constats principaux : la complexité de l'exercice de la compétence des transports (avec 17 autorités organisatrices différentes), l'hégémonie de l'usage de la voiture particulière (avec 519 véhicules pour 1 000 habitants en 2010 pour une moyenne métropolitaine de 486), une très forte polarisation vers le centre (avec 77 % des flux domicile-travail) et un enjeu environnemental majeur puisque les transports représentent 71 % de la consommation énergétique régionale.

Les résultats de cette analyse vont conforter et accélérer à la fois le déploiement d'un plan de transport public multimodal et une profonde réforme de l'organisation institutionnelle du transport collectif à l'échelle de l'ensemble de la Martinique.

En application de l'article 73 de la constitution, et des articles L.O. 4435-2 à L.O. 4435-12 du code général des collectivités territoriales, le conseil régional de la Martinique a été habilité à adapter et fixer des règles spécifiques en matière de transports intérieurs de voyageurs et de marchandises terrestres et maritimes, dans les conditions prévues par la délibération n° 13-1229 du 28 juin 2013 (JO du 31 août 2013).

C'est sur le fondement de cette habilitation que, par délibération n° 14-2161-2 du 18 décembre 2014 (JO du 21 janvier 2015), le conseil régional vient d'être habilité à créer une autorité unique d'organisation des transports et un périmètre unique de transport pour l'ensemble du territoire. Ainsi, à compter de 2015, l'autorité organisatrice unique, désormais intitulée « Martinique Transport » est substituée, de plein droit, à toutes les autorités de transport existantes. Une période de transition est cependant prévue jusqu'au 1^{er} juillet 2016 pour la mise en œuvre effective de cette structure qui n'est pas encore opérationnelle. Le transport restera géré par la CACEM jusqu'à cette date.

4.1.2. Un mode de gestion complexe du réseau

La CACEM a choisi un mode de gestion très répandu pour le transport urbain : la DSP avec une contribution forfaitaire. En 2009, la DSP représentait 77 % des modes de gestion utilisés dans le domaine des transports (contre 12 % pour les marchés publics et 11 % pour une gestion directe en régie)⁴ et la DSP avec contribution forfaitaire, 69 % des modes de gestion en DSP.

En revanche, la CACEM n'est pas propriétaire du matériel roulant, contrairement à 76 % des autorités de transport de la tranche de population. Cette configuration s'explique principalement par le fait que l'achat des bus se fait en défiscalisation pour l'entreprise propriétaire, possibilité qui n'est pas offerte à la collectivité. Le moindre coût qui en résulte bénéficie à la DSP.

L'exploitant du réseau est le groupement momentané d'entreprises (GME) « Mozaïk » qui regroupe la CFTU, mandataire du groupement, la société Véolia-Transdev Outre-Mer, et quatre transporteurs martiniquais, dénommés « cotraitants » (SAS Sotravom, Saithsoothane SARL, SMTV et SAT).

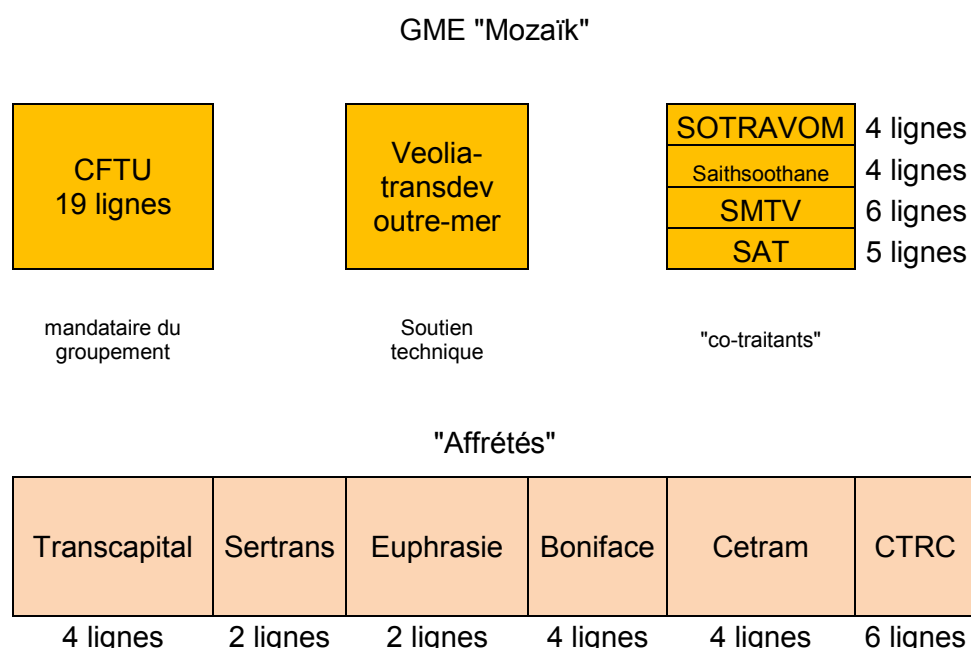
La CFTU est une société anonyme d'économie mixte (SAEM) qui associe la CACEM (53 % du capital), la ville de Fort-de-France (27 % du capital) et la société Transdev. Cette dernière société fait partie du groupe Transdev, issue de la fusion entre Transdev et Veolia transport qui exploitaient 42 % des réseaux de transport en France en 2009.

⁴ Et 82 % des agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants.

Le GME fait exécuter le service par des sous-traitants avec lesquels il conclut des marchés en vertu des dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005. Ces sous-traitants sont les « affrétés ». Il en résulte que le service est effectué par 12 sociétés.

La CFTU, mandataire du groupement, n'en exploite en propre que le tiers, soit 19 lignes (43 % de l'offre kilométrique commerciale), ce qui nuit à la cohérence globale du réseau, à la qualité du service et au contrôle que l'on peut attendre de la société mandataire du groupement, la CFTU, sur l'ensemble des partenaires du service. En 2012, les « affrétés » assuraient 39,8 % de l'offre commerciale en kilométrage, soit presque la limite maximale fixée par la convention de DSP, fixée à 40 %. En 2013, ils assuraient 33 % de l'offre commerciale.

Réseau : total de 60 lignes



4.1.3. Un réseau de taille moyenne mais avec beaucoup de lignes

La CACEM est une agglomération de taille moyenne au niveau national, avec un réseau marqué par un nombre important de lignes par rapport à la population desservie : 60 lignes pour une population de 163 654 habitants. En comparaison, on trouve environ 20 à 30 lignes pour les agglomérations de taille équivalente⁵, et l'on ne se rapproche des 60 lignes que dans les villes d'agglomération de 500 000 habitants⁶.

⁵ Metz, 23 lignes pour 224 000 habitants, Mulhouse, 23 lignes pour 253 000 habitants, Martigues, 33 lignes pour une population comparable de 170 000 habitants, Pau, 18 lignes pour 170 000 habitants.

⁶ Grenoble dispose de 28 lignes pour 407 000 habitants, Montpellier, de 36 lignes pour 419 000 habitants, Nantes, de 53 lignes pour 596 000 habitants, Nice, de 75 lignes pour 526 000 habitants, Rouen, de 38 lignes pour 495 000 habitants, Toulon, de 57 lignes pour 431 000 habitants. Source : www.itransport.fr.

Pour autant, le réseau parcouru par les bus n'est pas plus important que dans d'autres agglomérations disposant de moins de lignes. Le nombre de kilomètres parcourus a été en 2012 de 7 millions sur 60 lignes, ce qui correspond aux trajets réalisés dans une ville comme Valence (241 000 habitants), avec 29 lignes seulement. La configuration géographique, le mitage de l'habitat et la volonté de desservir au plus près des habitations expliquent, en partie, le nombre important de lignes.

Le réseau se caractérise donc par un émiettement de l'offre, qu'il serait opportun de mieux définir et de structurer en fixant une cible en termes de lignes, notamment, en tenant compte de l'intérêt des transporteurs mais, surtout, de l'efficacité du service rendu. Il appartient désormais à la nouvelle autorité organisatrice unique de rationaliser le réseau.

4.2. Un service coûteux pour la collectivité

4.2.1. Une reconstitution malaisée du financement du transport

La reconstitution du coût du transport urbain pour la collectivité est malaisée avant 2012, date de la création du budget annexe. En outre, le budget annexe comprend le transport scolaire dont le coût a été en 2012 de 7,47 M€ et en 2013 de 6,39 M€. Le transport scolaire est réalisé en dehors de la DSP, par le biais de marchés avec les mêmes opérateurs.

Tableau n° 17 : le coût du transport public

	2012	2013
Produits d'exploitation	39 993 293	46 879 815
Prestations de service (transport scolaire)	1 205 931	1 215 818
Versement transport	24 428 865	27 889 893
² Subvention d'exploitation	14 350 816	17 767 960
Autres produits d'exploitation	7 681	6 144
Charges d'exploitation	39 651 368	45 945 274
Autres achats et charges externes (transport scolaire)	7 472 664	6 394 645
Impôts et taxes (sur rémunérations)	22 145	19 433
Salaires et traitements	638 796	591 598
Charges sociales	199 813	174 427
Dotations aux amortissements	0	68 904
Autres charges d'exploitation (contrat CEP et DSP)	31 317 950	38 696 267
Résultat d'exploitation	341 925	934 541
Produits exceptionnels	0	328 202
Charges exceptionnelles	1 094	122 735
Résultat exceptionnel	-1 094	205 467
Résultat de l'exercice	340 831	1 140 008

Source : compte de gestion de la CACEM

Les produits sont constitués à hauteur de 3 % par des reversements des recettes encaissées par la CFTU au titre du transport scolaire, de 60 % par le versement transport des entreprises et de 37 % par la subvention d'exploitation versée par le budget principal.

Les charges sont constituées à 84 % par l'exploitation du contrat de DSP ; 14 % des charges concernent les marchés de transport scolaire et 2 % concernent les frais de personnel supportés par la CACEM affectés à la mission « Transport » (17 agents dont 7 contrôleurs).

Hors transport scolaire, il apparaît que le coût global du transport urbain s'établit à 40 M€ environ. Il était financé à hauteur de 8,5 M€ par l'exploitation des lignes par les entreprises délégataires, soit 21 % du financement en 2012, et 6,3 M€ en 2013, soit 16 %, le reste étant réparti entre la collectivité et les employeurs par le biais du versement transport.

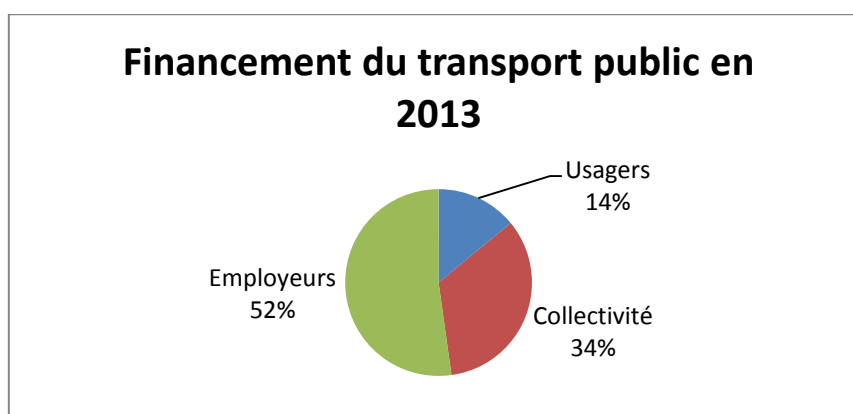
Deux observations peuvent être faites s'agissant du financement du transport urbain. La première est que le financement par l'exploitation et, donc, par l'utilisateur est relativement faible puisque le taux de couverture des dépenses par les recettes d'exploitation est de 21 % en 2012 et tombe à 16 % en 2013. Le taux moyen national se situe entre 26 et 30 % pour des réseaux similaires⁷ et il est encore supérieur pour le transport scolaire.

La deuxième observation est qu'il n'y a pas d'identification précise de l'affectation du versement transport au transport urbain ou au transport scolaire. Certes, la réglementation laisse la possibilité d'affecter ou non le versement transport au transport urbain ou au transport public en général (sans exclure le transport scolaire). Il revient aux collectivités, même si cela reste facultatif, d'identifier budgétairement et comptablement, la part affectée au transport urbain et la part affectée au transport scolaire.

On ne peut donc connaître précisément le financement du transport urbain et on doit se contenter des grandes masses suivantes qui identifient les acteurs du financement du transport collectif dans l'agglomération. Il apparaît que le transport collectif, comprenant le transport urbain et scolaire, n'est financé par les usagers qu'à hauteur de 14 % du coût du service.

Tableau n° 18 : les financeurs du transport public

		2013
Usagers	Chiffre d'affaires (transport urbain et scolaire)	7 487 946
Collectivité	Coût net pour la collectivité	18 055 381
Employeurs	Versement transport	27 889 893
Total		53 433 220



Source : d'après les comptes de la CFTU et le rapport annuel du délégataire

⁷ Par comparaison, la ville de Rennes (qui a un TCSP) a un taux de couverture de 43 %, le taux moyen des villes ayant un TCSP est de 33 %.

4.2.2. Un coût élevé et supérieur aux prévisions

Si l'on ne prend en compte que les charges supportées par la collectivité au titre de son contrat de DSP, en dehors des autres coûts directs assumés par elle, le coût au kilomètre parcouru s'élève à 5,53 € en 2013 et à 5,74 € en moyenne pour les cinq dernières années.

Tableau n° 19 : le coût du km parcouru

	2009	2010	2011	2012	2013
Charges délégataire	33 984 304	34 317 121	36 633 329	39 295 745	38 777 014
Nombre km parcourus	6 311 970	6 255 853	6 566 573	5 834 265	7 007 076
Coût du km parcouru	5,38	5,49	5,58	6,74	5,53

Sources : rapport annuel du délégataire

Au niveau national, le coût d'exploitation d'un réseau est de 2,5 à 3,5 € le kilomètre pour les petits réseaux et de 3 à 4,5 € le kilomètre pour les grands réseaux hors TCSP⁸. Le coût d'exploitation du réseau de la CACEM est donc élevé. Un réseau comparable en métropole aurait un coût compris entre 3,5 € et 4 € le kilomètre, en moyenne⁹.

Si on compare les coûts réalisés et les coûts prévisionnels, tirés d'une étude effectuée en 2010, on constate une assez large différence, traduisant la difficulté à anticiper les coûts de transport.

La majoration des coûts observée sur le réseau de la CACEM s'explique par différents facteurs comme la majoration des coûts d'entretien, des coûts de structure importants en raison de la présence d'un grand nombre d'acteurs sur le réseau et également des grèves et des perturbations qui renchérissent les coûts de structure par rapport aux kilomètres commerciaux parcourus. En outre, les frais d'approche et le coût exorbitant des pièces détachées sur le marché local obligent l'exploitant à commander et à stocker des pièces pour les véhicules, ce qui a pour effet de renchérir, encore, le prix au kilomètre.

Tableau n° 20 : les prévisions de dépenses

Perspectives		
	2012	2013
Contrat	27 500 000	28 187 500
Autres dépenses de fonctionnement	262 325	238 708
Personnel	518 047	533 588
Subvention	289 800	304 290
Total des dépenses	28 570 172	29 264 086
VT	24 144 685	24 144 685
FIRT	1 679 415	1 679 415
Total des recettes	25 824 100	25 824 100
Charge nette du transport urbain	- 2 746 072	- 3 439 986

⁸ Estimation Cabinet Olivier Darmon Consultants, 2013.

⁹ Les cahiers du réseau, n°9, AMF et Association départementale de maires, « Le maire et les transports », juin 2011.

Réalisations

	2012	2013
Contrat	31 317 950	38 696 267
Personnel (salaires)	638 796	591 598
Personnel (charges sociales)	199 813	174 427
Total des dépenses	32 156 559	39 462 292
VT	24 428 865	27 889 893
FIRT	1 679 415	1 679 415 *
Total des recettes	26 108 280	29 569 308
Charge nette du transport urbain	- 6 048 279	- 9 892 984
Différence réalisations / prévisions	3 302 207	6 452 998

* chiffres estimatifs

Source : analyse financière de la CACEM et comptes de gestion

4.3. La gouvernance des contrats

La période sous revue peut être divisée en deux phases : avant 2012, le service des transports urbains a été régi par un contrat d'exploitation provisoire ; depuis le 1^{er} janvier 2012, il est régi par un contrat de délégation de service public (DSP).

4.3.1. La passation et l'évolution des contrats

4.3.1.1. *Un contrat d'exploitation provisoire signé après l'annulation de la procédure de passation d'une DSP*

La CACEM avait, par une délibération du 12 mai 2005, désigné la CFTU comme délégataire de la DSP de transport urbain. Cette décision, ainsi qu'une décision du 18 janvier 2006 approuvant un premier avenant à cette convention, ont été attaquées par un concurrent évincé, la Compagnie martiniquaise de transport (CMT). Le tribunal administratif, par une décision du 28 septembre 2006, a annulé les deux délibérations et a enjoint la CACEM, à défaut de pouvoir obtenir la résolution amiable du contrat, de saisir le juge du contrat afin de prononcer cette résolution. Le tribunal a considéré que la délibération du 12 mai 2005 avait été prise à l'issue d'une procédure irrégulière puisque ni le comité technique paritaire, ni la commission consultative des services publics n'avaient été consultés et qu'en outre, l'avis d'appel public à la concurrence contenait des éléments d'information contradictoires et n'indiquait pas de façon suffisamment précise les caractéristiques essentielles du contrat.

La CMT demandait par ailleurs l'annulation partielle du contrat lui-même. Cette demande n'a pas été acceptée par le juge en vertu de la règle selon laquelle un tiers (autre que le préfet) au contrat ne peut demander l'annulation d'un contrat dans le cadre de recours contre les actes détachables du contrat¹⁰. Cependant, le juge peut, si les vices qui affectent le contrat sont d'une suffisante gravité, enjoindre à une des parties au contrat d'en obtenir la résolution (à l'amiable ou en sollicitant le juge du contrat). C'est ce qui s'est passé et le requérant a obtenu finalement la résolution du contrat.

¹⁰ CE, 4 août 1905, Martin. Il est à noter que depuis l'arrêt CE, 16 juillet 2007, société Tropic Travaux Signalisations, les concurrents évincés peuvent contester la validité d'un contrat ou de certaines de ses clauses, et depuis l'arrêt CE, 4 avril 2014, Département du Tarn-et-Garonne, cette possibilité de contestation a été étendue à tout tiers qui est « susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe ».

La CACEM a exécuté le jugement et a obtenu la résolution du contrat avec effet au 30 avril 2007. Pour les prestations passées, en l'absence de contrat, la CACEM a conclu une transaction le 23 avril 2007, sur la base d'une indemnisation des dépenses utiles. Afin de « concilier tout à la fois les exigences du principe général de la continuité du service public, du droit des contrats publics et de la concurrence () pendant la période nécessaire à la mise en place du mode de gestion, direct ou indirect qui sera choisi par la CACEM¹¹ », la CACEM a autorisé, par délibération du 26 avril 2007, la conclusion d'un contrat d'exploitation provisoire avec la CFTU. Ce contrat a été signé le 27 avril 2007.

Ce contrat d'exploitation provisoire (CEP) est conclu pour « la durée nécessaire à la CACEM pour achever les études relatives au choix du mode de gestion du service public de transport urbain de voyageurs (), réaliser les études relatives à la réévaluation technique et financière de l'exploitation du réseau (), mettre en place le mode de gestion qui sera retenu () La durée prévisionnelle des opérations visées ci-dessus est estimée à 12 mois » (article 2). L'économie du contrat est fondée sur le principe de l'indemnisation des dépenses utiles exposées par la Compagnie (article 3).

Si les exigences de la continuité du service public peuvent justifier la conclusion d'un contrat provisoire avec le titulaire d'une convention de DSP annulée¹², cette solution est soumise à la condition que la collectivité ne dispose pas des moyens, ni du personnel nécessaires pour reprendre le service en régie. En outre la convention d'exploitation provisoire devra se limiter au temps nécessaire pour mener à bien une nouvelle procédure de délégation ou pour réunir les conditions d'une gestion directe du service.

4.3.1.2. Un contrat d'exploitation provisoire qui dure près de 5 ans

Le contrat d'exploitation, conclu pour une durée initiale de un an, va être prolongé chaque année par des avenants qui prévoient tous la cessation rapide du contrat provisoire. Ainsi, le contrat du 27 avril 2007 a été modifié, une première fois, par voie d'avenant le 30 octobre 2008, qui proroge le contrat d'exploitation provisoire pour une durée de 12 mois à compter du 1^{er} novembre 2008, soit jusqu'au 31 octobre 2009. L'avenant indiquait qu'une prorogation supplémentaire pourra être envisagée à l'issue, qui ne pourrait excéder six mois, soit jusqu'au 30 avril 2010.

Le contrat a ensuite été modifié par une décision du bureau communautaire intervenue le 20 octobre 2009 qui corrige l'article 1^{er} de l'avenant du 30 octobre 2008 et prolonge le CEP jusqu'au 31 juillet 2010, soit neuf mois au lieu des six prévus. L'avenant est motivé par les délais de la procédure de DSP et la continuité du service public.

Un troisième avenant, conclu le 12 janvier 2009, modifie quant à lui le contenu du contrat. La CACEM a créé en 2007/2008 deux parcs de stationnement (800 et 73 places) pour les automobilistes sis à Dillon et Bellevue afin de faciliter l'utilisation des transports publics. La CACEM, dans sa délibération du 15 décembre 2008, considère que ces parcs, qui constituent des dépendances du domaine public, ont vocation à intégrer la DSP dans le cadre de la procédure de passation de la DSP qui a été engagée. Elle indique que la CFTU s'est proposée, dans le cadre du CEP, de surveiller les parcs à titre gratuit, en affectant à ces fonctions, du personnel de conduite déclaré inapte par la médecine du travail.

¹¹ Préambule du contrat d'exploitation provisoire du 27 avril 2007 signé entre la CACEM et la CFTU.

¹² CAA de Bordeaux, 9 avr. 2001, n° 97BX31862, Commune de Fort-de-France. Voir réponse ministérielle n° 30832 : JOAN Q, 13 juill. 2004, p. 5 343.

Le quatrième avenant, signé le 12 juillet 2010, a prorogé le CEP jusqu'au 31 mars 2011 (décision du bureau communautaire du 12 juillet 2010). Il est motivé par la procédure de passation de la DSP qui ne pouvait pas être achevée et aboutir à la conclusion du nouveau contrat avant le 31 mars 2011. Enfin, un cinquième avenant a été conclu le 13 avril 2011 pour proroger le CEP jusqu'au 31 décembre 2011. Cet avenant utilise la même motivation que l'avenant du 12 juillet 2010.

Au total, ce contrat provisoire, prévu pour douze mois, a duré quatre ans et huit mois, jusqu'à l'entrée en vigueur le 2 janvier 2012 de la DSP signée avec la CFTU et la CFTU aura été le prestataire de la CACEM pour une durée de plus de six ans (les prestations de la CFTU pour le compte de la CACEM ayant débuté le 1^{er} janvier 2006) sans qu'il y ait de procédure régulière de mise en concurrence.

Cette durée anormale s'explique également par l'importante reconfiguration du réseau à l'occasion de l'annulation de l'ancienne DSP de 2005. Cette dernière était avant tout la continuité du réseau de la ville de Fort-de-France et largement sous-évaluée en termes de service rendu pour l'agglomération. Un travail de conception d'un nouveau service a été effectué, incluant des extensions de lignes, une augmentation de l'amplitude horaire, une redéfinition des services au regard des attentes des usagers, via des enquêtes.

4.3.1.3. La procédure de passation de la nouvelle DSP a tardé à se mettre en place

S'agissant de la procédure de passation de la DSP, sa mise en place a été très laborieuse. En effet, il s'est passé plus de trois ans entre la décision du tribunal administratif et l'avis de la commission consultative des services publics, puis la procédure elle-même de passation a duré au total deux ans et deux mois, depuis l'avis de la commission consultative sur le projet de DSP jusqu'à la signature du contrat de DSP d'une durée de dix ans, soit juillet 2022. Une durée de huit à dix mois est habituellement considérée comme raisonnable pour la passation d'une DSP mais, en matière de transport, les délais peuvent aller jusqu'à douze ou dix-huit mois.

Cela peut paraître surprenant puisqu'un travail en amont avait dû être fait pour la passation de la DSP qui a été annulée par le tribunal administratif. Cela s'explique cependant en partie en raison de la remise à plat du réseau, comme indiqué précédemment.

Pour se faire aider, la CACEM avait passé, le 9 septembre 2008, un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage juridique, financière et technique pour l'étude du transport urbain de l'agglomération avec le groupement des cabinets Matharan-Pintat-Raymundie (devenu « Parme »), Transorco et France Consult.

4.3.2. Le contrôle du délégataire est perfectible

4.3.2.1. Des exigences limitées de la part du délégant

Aux termes de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, « le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant, notamment, les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service ». Il ressort que, tant dans le contrat d'exploitation provisoire que dans la DSP, les exigences de l'autorité organisatrice sont restreintes et ne correspondent pas aux exigences légales. Ainsi, le rapport annuel du délégataire (RAD) ne mentionne pas le nombre de contrôle effectués sur les lignes car cela n'est pas prévu par le délégant, contrairement à ce que font d'autres autorités délégantes¹³. Le rapport ne donne pas d'indications sur les équipements des « affrétés » : âge, renouvellements, sinistres, personnels, les informations données ne concernant que les membres du groupement, alors même que les « affrétés » représentent 40 % de l'offre kilométrique.

Jusqu'en 2012, aucune sanction n'était prévue en cas de communication de documents incomplets ou non conformes à ce qui est demandé.

Le contrat de 2012 est mieux rédigé sur les obligations de rendre compte à travers le RAD puisque le plan du rapport est indiqué dans le contrat lui-même avec une obligation de présentation identique tout au long du contrat.

4.3.2.2. Des engagements non tenus de la part de l'exploitant

Le délégataire ne répond pas toujours à ce qui est demandé. Ainsi, le cahier des clauses particulières du CEP prévoit, à l'article V-2-2, un compte rendu financier annuel qui décompose notamment les recettes par catégorie (billetterie, produits des recettes publicitaires, indemnisation forfaitaire de l'autorité organisatrice, etc.). Mais rien de tel n'apparaît dans les RAD remis au délégant, un simple tableau sommaire reprenant les principales données du compte de résultat figure dans le RAD et, ce, jusqu'en 2011.

Le rapport pour 2012 ne mentionne pas de chiffres comparatifs avec les réseaux de taille moyenne, comme cela est demandé dans le contrat.

Les données sur l'âge des véhicules ne sont pas fiables dans les RAD, jusqu'en 2011 au moins. Ainsi, les rapports 2009 et 2010 ne présentent pas la moyenne réelle de l'âge des véhicules mais uniquement la moyenne arithmétique des différentes catégories de véhicules. L'âge moyen des minibus passe ainsi de 5,5 ans en 2009 à 14,2 ans en 2010 à 2,5 ans en 2011. Les mêmes huit « Irisbus Daily » en service ont un âge moyen de 0,5 an en 2009 et 17 ans en 2010.

L'âge maximal et moyen des bus est précisé dans le contrat (article 24.4 du contrat). En 2012, l'âge moyen des véhicules de la gamme standard (de 70 à 100 places) ne respecte pas la limite fixée.

¹³ Voir par exemple la communauté d'agglomération du bassin de Thau.

Tableau n° 21 : âge moyen des véhicules

Age moyen des véhicules					
	contrat de 2012	2009	2010	2011	2012
Minibus	5	5,5	14,2	2,5	3,8
Midi	6	4,2	5,2	6,1	4,7
Standard	7	3,9	4,6	5,9	7,3

Source : rapport annuel du délégataire

Certaines informations ne sont toujours pas disponibles, comme l'information sur les pannes. La CACEM arrive à obtenir des informations sur les pannes des véhicules CFTU mais aucune information n'est disponible sur les pannes des véhicules affrétés, informations dont l'obtention relève pourtant de la compétence du délégataire.

Il importe donc que la CACEM obtienne de ses partenaires délégataires les informations complètes sur le service public de transport urbain.

4.3.2.3. Des pénalités peu opérationnelles et non appliquées

L'éventail des pénalités était très sommaire dans le cas du CEP : rien n'était prévu en cas de comportement dangereux, d'ivresse du conducteur, de retard ou d'avance dans l'arrêt au point d'arrêt, etc. Le calcul des pénalités est peu opérationnel : en cas d'interruption partielle du service, il est prévu une pénalité de 5 000 € par constat, sans autre précision.

La DSP de 2012 est plus complète sur les pénalités mais celles-ci restent peu dissuasives et peu opérationnelles : la pénalité est, par exemple, de 50 € par heure d'interruption à compter de la constatation d'une interruption, c'est-à-dire l'arrêt de la desserte d'une ligne pendant au moins 2 heures sans justification. Cependant, l'article 45-2 stipule que la pénalité s'applique en cas « d'interruption partielle non justifiée d'une ligne () pendant plus de 24 h 00. » En cas d'interruption générale, la pénalité est de 4 000 € par jour d'interruption. Le contrat de 2007 prévoyait une pénalité de 1/360^{ème} de la contribution forfaitaire, soit, en 2011, un montant de 82 546 €.

Dans la pratique, si la CFTU applique des pénalités vis-à-vis de ses sous-traitants, la CACEM n'a pas appliqué de pénalité à l'encontre de ses prestataires en vertu du contrat de DSP. Cette absence de pénalité n'est pas due à l'absence de contrôle ou de relevé d'infractions mais à la situation particulière du fonctionnement du réseau. 2012 a été une année de transition par rapport au nouveau contrat d'exploitation et 2013 a été la première véritable année de fonctionnement du réseau, marquée par des conflits sociaux importants touchant les sociétés affrétées.

Il est regrettable que la CACEM n'ait pas appliqué rigoureusement les clauses du contrat au bénéfice des usagers.

4.3.2.4. La CACEM n'a pas un accès direct au système d'aide à l'exploitation et à l'information

Il était prévu dans le CEP qu'au « cours du contrat, l'exploitant s'engage à mettre en œuvre un SAEI (système d'aide à l'exploitation et à l'information) sur le réseau délégué » (article III-5-4). Cela n'a pas été réalisé dans le CEP mais dans le nouveau contrat de DSP.

Le SAEI a été mis en service en décembre 2013. Le système est composé d'un serveur central localisé dans les locaux de la CFTU et de balises GPS embarquées dans les bus. Il permet une traçabilité de l'ensemble des véhicules affectés au réseau, soit 144 bus en juin 2014. Le système permet de localiser les bus en temps réel, de connaître leur itinéraire, les retards ou avances éventuels. Un régulateur positionné au centre de commandement est chargé de la surveillance du fonctionnement du réseau. Il est chargé de donner les instructions de régulation dans le temps, pour rendre conforme les horaires réels et les horaires théoriques et dans l'espace, par la modification éventuelle d'itinéraires. Le SAEI est également un système de sécurité qui permet aux chauffeurs de signaler les problèmes. Des caméras et des micros embarqués sont reliés au poste de commandement.

Des rapports de contrôle sont transmis régulièrement à la CACEM mais la CACEM n'a pas un accès direct au SAEI et le contrat actuel ne le prévoit pas. Un tel outil serait cependant très utile aux services de contrôle de la CACEM, notamment en lui permettant de localiser les bus et de détecter plus rapidement les anomalies dans le fonctionnement du réseau et de cibler les contrôles sur place effectués par le service de contrôle de la CACEM. Une modification du contrat en ce sens est nécessaire.

4.3.2.5. *Les outils du contrôle gagneraient à être renforcés*

Le CEP prévoyait que ce coût était intégralement supporté par la collectivité délégante (article V-1-1). Le contrat de 2012 n'indique rien sur ce point, sinon que « *le délégataire est tenu de réaliser différentes enquêtes quantitatives et qualitatives* » (article 43). Le contrôle a un coût, qui est habituellement payé par le délégataire ou partagé.

La CACEM dispose d'une équipe de sept agents en charge du contrôle sur place du fonctionnement du réseau.

La CFTU dispose de 25 agents de contrôle mais ceux-ci effectuent un contrôle de fraude et non un contrôle sur la qualité du service rendu.

L'équipe de la CACEM dispose de trois véhicules. Le service dispose d'un outil informatique partagé avec le service en charge du réseau scolaire, permettant d'identifier le public scolaire.

Les agents disposent d'un PDA¹⁴ leur permettant d'avoir, sur place, des informations sur les bus, les données techniques et administratives des véhicules et un appareil photo.

Les outils et les moyens du service doivent être renforcés. L'accès au SAEI permettrait de mieux cibler les interventions, en localisant les bus sur le réseau mais aussi en informant sur la situation de personnel de conduite, les contrôleurs observant des conducteurs en arrêts dans les gares alors qu'ils seraient censés être en service. Les agents pourraient également disposer de matériel photographique plus adaptés permettant une intervention plus efficace de nuit et à distance. Les agents ne sont pas assermentés pour immobiliser les véhicules en cas de défaillance grave (défaut d'assurance, etc.) et doivent faire appel à la police. Ils pourraient bénéficier de ces moyens.

¹⁴ « *Personal Digital Assistant* », assistant numérique personnel ou « organisateur ».

La CACEM ne pratique pas la technique du « *client mystère* » dans ses contrôles. Elle gagnerait à utiliser cette technique de contrôle anonyme et aléatoire qui a l'avantage d'être représentatif. Les retours des usagers se fait soit par courrier ou courriel, soit par des visites des usagers à la CACEM. La CFTU dispose d'un central d'appel permettant de prendre les communications des usagers, mais ce central n'est pas partagé avec la CACEM. Il serait souhaitable que la CACEM mette en place la technique du « *client mystère* » et puisse obtenir une information précise sur les observations des usagers et qu'un numéro vert soit disponible.

Le contrat stipule, en son article 36, que la garantie à première demande devra être fournie avant le 1^{er} novembre 2022. Il importe que ce point soit rectifié rapidement afin qu'elle soit effective le plus tôt possible et rende crédible l'application des pénalités.

Recommandation n° 3 :

Accentuer le contrôle dans le domaine du transport en mettant en place un accès direct au service d'aide à l'exploitation et à l'information, en renforçant les moyens matériels des contrôleurs du réseau, en mettant en place la technique du « client mystère » et un numéro vert.

4.4. L'économie des contrats

4.4.1. Un coût d'exploitation en augmentation constante

4.4.1.1. Une économie du CEP qui a été inflationniste pour la CACEM

Le principe de financement du CEP était que la CACEM versait une contribution forfaitaire qui correspondait à la différence entre les dépenses prévisionnelles de l'exploitant et ses recettes prévisionnelles.

La formule retenue pour le calcul des dépenses prévisionnelles était relativement inflationniste puisqu'elle prévoyait une indexation d'au moins 3 % par an, soit un taux nettement supérieur à l'inflation, et cette indexation était, de plus, majorée d'une variation qui agrège différents indices pondérés. Pour cette majoration, le contrat retenait l'indice des salaires des ouvriers des transports pour 55 % de la variation, l'indice des carburants pour 12 %. Sur la période 2007-2011, soit cinq ans, l'indice des salaires a augmenté de 2,13 % en moyenne par an.

C'est un taux nettement inférieur à celui des carburants, or l'indice des carburants pèse pour 12 % des dépenses, alors qu'il ne représente que 9 % des dépenses dans le contrat de DSP signé en janvier 2012.

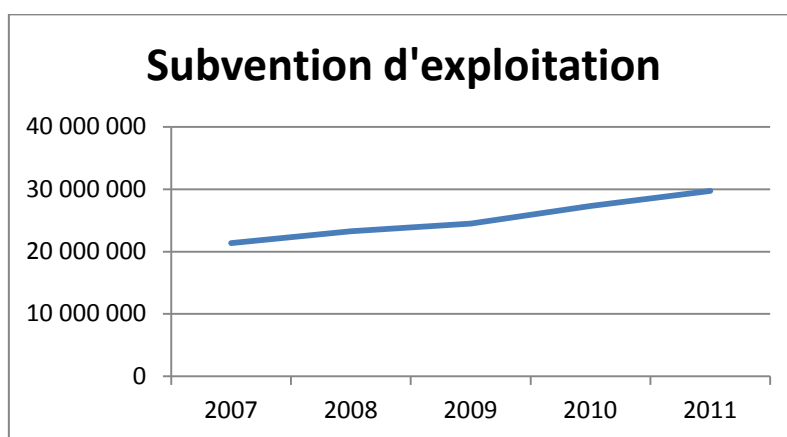
S'agissant de l'autre terme pour calculer la contribution forfaitaire, les recettes prévisionnelles, aucune indexation n'était prévue. Le contrat indiquait simplement que le montant pourrait être révisé en fonction de différents cas : variation de + 20 % ou – 20 % des produits d'exploitation, à l'issue des douze premiers mois, s'il y avait des modifications apportées à la consistance des services. Mais rien n'était dit sur le calcul de l'actualisation qui faisait donc simplement l'objet de négociation, ce qui était facteur de risque pour la collectivité.

Ce mécanisme impliquait d'une part que le montant de la contribution forfaitaire était voué à augmenter de façon conséquente, hors renégociation de contrat, en raison de la différence de variation entre dépenses et recettes prévisionnelles. D'autre part, il apparaissait que le montant même de la contribution forfaitaire était librement négocié entre les parties au contrat, puisque les parties pouvaient assez largement se revoir sur le montant des recettes prévisionnelles.

Outre l'indexation des dépenses, le contrat du 27 avril 2007 avait fait l'objet d'un avenant, le 30 octobre 2008, qui majorait le montant de la contribution forfaitaire. Le montant des dépenses prévisionnelles avait été ré-étalonné et s'établissait à 32 956 175 € au lieu de 30 364 379 €, soit une augmentation de 2 591 796 € alors que le montant prévisionnel des recettes n'augmentait que de 459 741 €, soit une augmentation de la contribution forfaitaire à la charge de la CACEM de 2 132 055 €.

Au total, sur la période du contrat d'exploitation provisoire, 2007-2011, la contribution forfaitaire a augmenté de 8,4 M€, soit 39,6 %, soit près de 7 % par an.

Tableau n° 22 : la subvention d'exploitation



Source : contrat de DSP

4.4.1.2. Une DSP également inflationniste pour la collectivité

Le principe de la contribution forfaitaire comme compensation des recettes et des dépenses prévisionnelles est le même que pour le contrat d'exploitation provisoire.

La formule d'indexation est du même type avec quelques variations. La part salaire représente 61 % au lieu de 55 %, la part du poste carburant passe de 12 % à 9 %, ce qui laisserait augurer d'une progression moins dynamique. Cependant la part d'évolution fixe des dépenses prévisionnelles est fixée à 5 % au lieu de 3 %, limitant encore le risque pour le délégataire et étant de nature encore plus inflationniste que le contrat d'exploitation provisoire.

Il apparaît que le montant prévisionnel des charges d'exploitation tel qu'il figure à l'article 31.1 du contrat ne suit pas l'indexation prévue, et son évolution est plutôt erratique.

Au total, sur la période de douze ans que dure la DSP, les charges prévisionnelles n'augmenteraient que de 4,5 %, soit un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 0,4 % par an, alors que les produits augmenteraient de 35,9 %, soit un TCAM de 2,6 %.

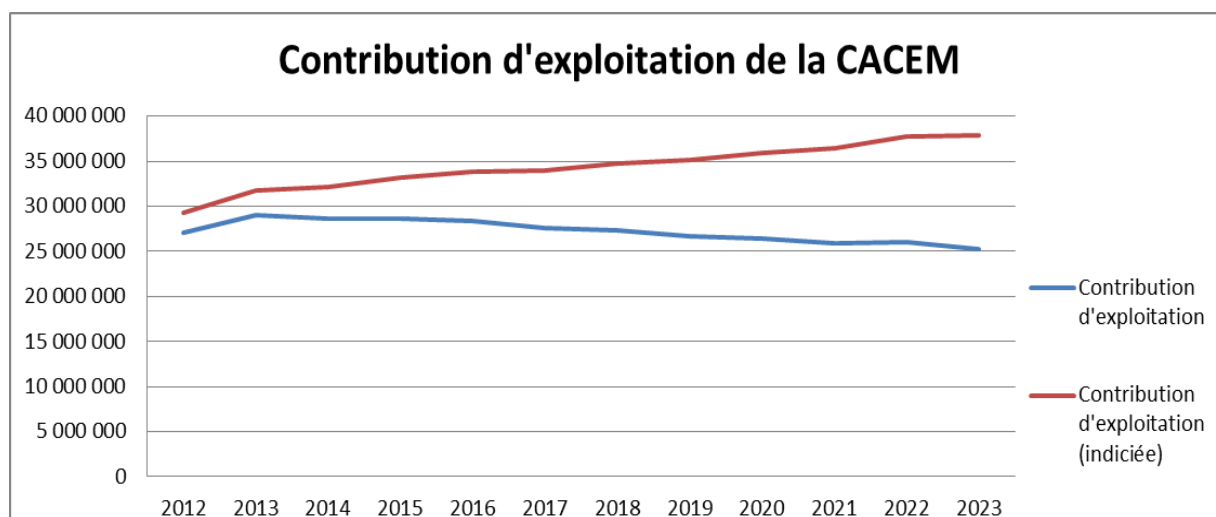
Ces prévisions paraissent peu réalistes et peu conformes à la formule d'indexation et on voit mal comment des charges qui ont augmenté de 7 % par an de 2007 à 2011 n'augmenteraient que de 0,4 % de 2012 à 2023.

La principale différence dans l'économie de la DSP à partir de 2012 tient dans le financement d'un centre technique des transports (CTT) qui donne lieu à un versement complémentaire de la contribution forfaitaire par le délégant. C'est la part exploitation et la part CTT qui forme la contribution forfaitaire totale versée au délégataire.

Quand on compare le montant total de la contribution forfaitaire prévisionnelle de 2012 avec la subvention perçue en 2012 par le délégataire, on constate déjà un écart, puisque le délégataire a perçu la somme de 29 615 887 € soit 669 726 € de plus que ce qui était prévu dans le contrat (article 31.1). Cette différence provient de l'actualisation des prix 2012 par rapport à ce qui a été arrêté dans le contrat et qui fait référence à des prix 2010.

On constate que les chiffres arrêtés dans le contrat sont de nature à induire en erreur les décideurs sur l'économie générale de la DSP, puisque ces chiffres font croire à une stabilité de la contribution de la CACEM. Or il n'en est rien. Les chiffres du contrat actualisent les recettes avec les augmentations tarifaires prévisionnelles mais n'actualisent pas les dépenses et la DSP est largement inflationniste, ainsi que le montre le tableau suivant :

Tableau n° 23 : la contribution d'exploitation



Source : contrat de DSP

La part de la contribution relative à la prise en charge du centre technique des transports par le délégataire, telle qu'elle ressort des dispositions de l'article 31.3 du contrat, « sera de plein droit ajustée en fonction des taux d'intérêt effectivement appliqués aux financements ». Le taux obtenu est de 3,5 % en taux fixe.

S'agissant des coûts, la CFTU défiscalise l'achat des bus qui font l'objet d'un portage financier par une SCP le temps de la défiscalisation puis sont remis à la CFTU. En 2014, la CFTU a acheté de cette manière 22 bus pour un montant de 4 M€ au lieu de 5,6 M€, soit un gain de 30 %. Les bus sont achetés en métropole au même tarif que pour les sociétés basées en métropole. Les surcoûts proviennent des options de « tropicalisation » des bus (ouverture des fenêtres possible par exemple), de l'octroi de mer (environ 7 %), qui n'est pas récupérable et des coûts de transport qui peuvent aller jusqu'à 30 000 € pour un coût unitaire de 230 000 €, soit 12 % environ. Au total, grâce à la défiscalisation, le coût moyen d'un bus est légèrement inférieur en théorie au coût moyen en métropole.

A ces coûts d'acquisition il faut ajouter les coûts de maintenance qui sont plus élevés. En effet, en raison de l'indisponibilité immédiate des pièces, la CFTU est obligée de constituer des stocks de pièces détachées. Le coût de maintenance est exprimé en unités d'œuvre (coût au kilomètre).

Recommandation n° 4 :

Accroître les contrôles sur place de la gestion de la DSP (facturation, extraction de comptabilité analytique, etc.).

4.4.1.3. Un système d'intéressement peu incitatif

Le contrat prévoit en son article 27 un système d'intéressement sous la forme de bonus/malus. Huit critères sont définis : ponctualité, attitude du personnel, information des voyageurs, propreté du bus, sinistralité du bus, lutte contre la fraude, règle de sécurité et de conduite, traitement des réclamations. Au-delà ou en deçà d'un certain seuil, par exemple 85% de ponctualité défini pour l'année 2013, le délégataire est susceptible de bénéficier d'un bonus/malus pouvant aller jusqu'à +/- 7 200 €.

Il ressort de l'annexe 14 du contrat fixant les conditions de cet intéressement que les montants sont peu incitatifs pour le délégataire. Le maximum est de +/- 48 000 €, soit 0,15 % de la contribution forfaitaire versée en 2013 par la CACEM. En outre, d'autres critères peuvent permettre d'améliorer l'économie générale du service, comme un intéressement à l'évolution de la fréquentation par exemple.

4.4.2. Le régime des biens de la délégation doit être précisé

Le contrat de DSP est une concession puisque la plupart des installations du service sont à la charge du délégataire.

4.4.2.1. Le centre technique des transports (CTT)

Il ressort des dispositions des contrats que la CFTU bénéficie, jusqu'à l'entrée en service du nouveau centre technique, du site technique situé place des Almadies 1 et 2.

Le contrat de DSP de 2012 prévoit un financement par le délégataire du nouveau CTT, c'est la principale originalité par rapport au contrat précédent. Le délégataire finance le CTT par le biais d'un financement bancaire et met en place une opération de défiscalisation. L'agrément est en cours d'obtention, le dossier complet a été déposé au ministère des finances le 19 mai 2014. Le délégant contribue par une contribution forfaitaire supplémentaire au financement du CTT. Sa contribution s'ajuste même en fonction des conditions bancaires obtenues, soit un taux fixe de 3,5 %.

Si ce mode de financement peut être avantageux, il n'a cependant pas fait l'objet d'un comparatif entre le coût du financement par le délégataire et le coût du financement en marché public, directement par le délégant, avec mise à disposition au délégataire, comparatif qui aurait permis de mieux éclairer le choix de la collectivité.

Le CTT est un bien de retour qui revient gratuitement et en bon état d'entretien et de fonctionnement à la collectivité (article 54 du contrat).

4.4.2.2. Les véhicules de transport

L'article III-5-2 du CEP stipule que « *hormis les affrétés, tous les matériels roulants devront être acquis ou loués par l'exploitant* ». Par contre, une incertitude existe quant au bénéfice des opérations de défiscalisation éventuellement utilisées puisque « *En cas de défiscalisation, l'exploitant ou l'autorité organisatrice devront être systématiquement le bénéficiaire* ».

Le contrat de 2012 précise les missions confiées au délégataire (article 5) : « *l'investissement en véhicules et leurs équipements (), l'entretien et renouvellement, la surveillance et réparation des gros équipements (véhicules, systèmes d'aide à l'exploitation (SAE), CTT, kiosques, agences et autres bâtiments divers) nécessaires à l'exploitation (), l'entretien courant et la surveillance, pendant les horaires de service, des parkings relais et du CTT* ».

L'acquisition et le renouvellement des véhicules est donc à la charge du délégataire. L'article 24.4 du contrat précise le régime du matériel roulant (âge maximum, âge moyen).

4.4.2.3. Les autres installations

La fourniture, la pose et l'entretien des poteaux d'arrêts et supports d'information sont à la charge de l'autorité organisatrice. L'entretien des abris de voyageurs est également à la charge de l'autorité organisatrice (article II-9-3). L'annexe de l'avenant du 30 octobre 2008 au contrat précise que l'autorité organisatrice met à disposition outre le site technique, l'espace sis à la Pointe Simon, le kiosque de la Pointe Simon, le local de repli régulateur et conducteur de la Pointe Simon, le local de repli de Petit Manoir (Lamentin), un emplacement sur la voie publique, place Nardal, sur lequel le délégataire a construit un kiosque de vente.

D'une façon générale, pour tous les équipements de la délégation, les provisions pour renouvellement non consommées doivent être restituées au concédant. En effet, le principe est que toute somme perçue auprès des usagers doit correspondre à une prestation réelle. Le reversement au délégant du solde créditeur des fonds de renouvellement s'impose, notamment quand les provisions payées par l'usager n'ont pas été utilisées à l'expiration du contrat¹⁵. Il apparaît que le contrat de DSP ne prévoit pas cette disposition.

Il était prévu que l'inventaire des biens mis à disposition par l'autorité délégante et les équipements immobiliers et mobiliers du CTT soit ultérieurement annexé au contrat deux ans et demi après l'entrée en vigueur du contrat, ces inventaires, dont les conséquences juridiques et financières peuvent être importantes, ne sont toujours pas annexés.

La CACEM doit faire le bilan du précédent contrat d'exploitation sur le point, notamment, de savoir s'il y a lieu d'opérer des reversements sur d'éventuelles provisions non consommées. Il importe que le nouveau contrat de DSP prévoie des dispositions sur le sort des provisions. En outre les annexes concernant les biens de la délégation doivent être complétées et annexées au contrat.

Consciente du potentiel d'amélioration des contrats conclus en matière de transport, la CACEM a constitué des groupes de travail « optimisation de la DSP » et « optimisation des marchés de transport scolaire ».

¹⁵ CAA de Nantes, 29 décembre 2000, Sté IDEX c/ Commune d'Hérouville Saint Clair.

4.5. Le prix et la qualité du service rendu

4.5.1. Le prix se situe dans la moyenne

Les tarifs pratiqués se situent dans la moyenne nationale pour des réseaux de ce type. Le prix 2013 du ticket unitaire est de 1,25 € et l'abonnement mensuel de 38 €. Au niveau national, les prix varient entre 1 € et 1,50 € et l'abonnement entre 30 € et 43 €¹⁶. Le réseau Mozaïk propose des tarifs adaptés aux personnes âgées, aux scolaires et aux étudiants.

4.5.2. La qualité du service rendu aux voyageurs

4.5.2.1. Le service rendu aux voyageurs

La CACEM a mis en place avec le délégataire des bornes d'information sur le temps d'attente sur les lignes. Cependant, le service n'est opérationnel que sur cinq gares et les temps d'attente indiqués sont, le plus souvent, des temps théoriques et non les temps réels. Ils sont, en outre, parfois fantaisistes : ainsi, à la gare de Nardal (centre de Fort-de-France), il a été observé trois annonces de temps en moins de 5 minutes : une annonce de 11 minutes, suivie par une annonce de 38 minutes, pour finalement un départ imminent.

Les principales failles observées dans le réseau de transport sont : l'absence de service à certains moments de la journée (midi ou en fin de service le soir) et le non-respect des horaires théoriques. Certains services commencent soit avant l'heure prévue, soit après, un horaire en avance étant très pénalisant pour les usagers, car les temps d'attente sont alors majorés. La régulation de la part de la CFTU peut se révéler défailante sur ce point, voire même absente, en fin de service. Certaines lignes ne respectent absolument pas les horaires et les cadences prévues. Ainsi, la cadence théorique de la ligne 18 est un bus toutes les 20 minutes en journée habituelle. Il a été observé une attente d'une heure et 25 minutes sur cette ligne.

Un certain nombre d'arrêts prévus dans le service n'ont pas encore été identifiés et sécurisés par la CACEM, notamment dans des zones de campagne. Par exemple sur la ligne 18, de nombreux arrêts ne sont pas matérialisés, ni de façon verticale, ni de façon horizontale, et le bus s'arrête au milieu de la route ou au mieux sur un parking privé. La CACEM doit prioriser cette action de configuration globale et de sécurisation du réseau.

Le comportement des conducteurs est parfois dangereux pour la sécurité des voyageurs. L'utilisation du téléphone portable pendant la conduite pour des conversations de près de 10 minutes a été observée.

Le contrat prévoit dans son article 44 que le délégataire assure le service conformément au plan qualité et qu'il doit réaliser différentes enquêtes qualitatives et quantitatives (article 43). Il est prévu des enquêtes qualités « *client mystère* » pour un montant de 15 000 € chaque année à partir de 2013. Aucune enquête de ce type n'a été réalisée pour le moment.

Il convient que les moyens nécessaires au contrôle soit renforcés et que soient appliquées les pénalités afin d'améliorer la qualité du service rendu, que cela soit en termes de ponctualité ou de sécurité, notamment sur les lignes « affrétées ».

¹⁶ CERTU, annuaire statistique 2014.

4.5.2.2. *Le service minimal n'est toujours pas opérationnel*

La loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs institue des règles pour favoriser le dialogue social et permettre une meilleure organisation des services de transports publics terrestres en cas de grève sans mettre en place une véritable obligation de service minimal. La loi instaure l'obligation pour les salariés d'indiquer quarante-huit heures à l'avance qu'ils ont l'intention de faire grève pour permettre aux collectivités locales de réorganiser le service sur les dessertes les plus importantes, en substituant des non-grévistes aux grévistes. La mise en œuvre de l'obligation de service minimal aux heures de pointe est laissée aux accords entre syndicats et autorités organisatrices des transports. Les dispositions de la loi ont été refondues dans l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

Le contrat de 2012 a intégré les obligations prévues par la loi et prévoit la mise en place d'un service minimum puisqu'il indique à l'article 6.2 que *« conformément à la loi () le délégataire a l'obligation de mettre en place un service minimum conformément : au plan de transport adapté aux priorités de desserte et aux niveaux de services () ; au plan d'information des usagers () . Les plans de transport adapté et d'information des usagers figurent en annexe 15 et annexe 16 de la présente convention et sont mis en œuvre au plus tard le 1^{er} septembre 2012. »*

Les parties au contrat n'ont pas respecté leurs obligations et ce n'est que le 13 décembre 2013 qu'une délibération est intervenue approuvant le plan de transport adapté, soit, après la grève qui a paralysé pendant 46 jours le transport public urbain à Fort-de-France et plus d'un an après la date fixée dans le contrat. Il convient de mettre en place au plus vite l'ensemble des dispositions permettant aux usagers de bénéficier d'un vrai service minimal. Ce sujet relève de la nouvelle autorité organisatrice du transport.

4.6. La question de l'exploitation du transport en commun en site propre (TCSP) reste en suspend

4.6.1. Le projet de TCSP

Le Transport en commun en site propre (TCSP) est un mode de transport qui regroupe le métro, le tramway et les Bus à Haut Niveau de Service (BHNS). Ce dernier mode est celui choisi par l'autorité organisatrice du TCSP. Il s'agit d'un système de transport offrant un haut niveau de service en termes de fréquence, de régularité et de vitesse commerciale, grâce à des emprises réservées aux transports collectifs et par un système d'exploitation spécifique.

Le projet a pour ambition de fournir un service de haute qualité et de réorganiser le transport collectif autour de deux lignes reliant le Lamentin et la commune de Fort-de-France, l'une de 9,2 kilomètres, reliant la Pointe Simon et la place Mahault, l'autre de 13,8 kilomètres, reliant la Pointe Simon et Carrère. L'objectif est d'atteindre une fréquentation de 38 400 trajets par jour, dont un tiers issus du report modal de la voiture particulière vers le transport collectif.

4.6.2. Une gouvernance complexe et peu collaborative du projet

Les acteurs du syndicat mixte et, notamment, la collectivité régionale souhaitent sa mise en service avant fin 2015 pour éviter notamment le « dégage¹⁷ » de fonds européens engagés dans le projet. Le coût en investissement du projet a fortement augmenté, passant de 246 M€ d'estimation en 2006 à 394 M€ en 2014, notamment en raison d'aménagement de voirie sous gestion de la région Martinique.

Le projet impacte plusieurs acteurs. La région pilote le projet et a obtenu avec la loi n°2013-1029 du 15 novembre portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, notamment son article 37, et en application de l'article 73 de la Constitution, une habilitation à adapter et fixer des règles spécifiques en matière de transports intérieurs de passagers et de marchandises terrestres et maritimes. Cette habilitation est destinée à permettre, notamment, la création et la mise en œuvre de l'autorité organisatrice de transports unique et du périmètre unique de transports, l'adaptation des conditions d'exercice de la profession de transporteur, la mise en place d'instruments de régulation, notamment contractuels, dans le domaine des transports de personnes et de marchandises, la définition des conditions de financement du transport public, notamment par l'adaptation du versement transport, la définition de mesures spécifiques en matière de coordination entre les collectivités territoriales et leurs groupements, les gestionnaires de voirie et du domaine public et l'autorité organisatrice de transports unique. La région a engagé également d'importants travaux de voirie et d'aménagements dont elle est responsable, travaux qu'elle réalise sous maîtrise d'ouvrage publique. En outre, elle garantit les prêts contractés par les parties au partenariat public-privé, mode choisi pour la construction de l'équipement.

Jusqu'à la création de l'autorité unique de transport, le syndicat mixte du transport collectif en site propre (SMTCSPP) était l'autorité organisatrice du transport dédiée au TCSP. La création juridique de l'autorité unique de transport n'a cependant pas supprimé le SMTCSPP qui assure la réalisation du TCSP jusqu'à la mise en place opérationnelle de l'autorité organisatrice unique du transport.

La région, le département¹⁸ et la CACEM contribuaient chacun pour un tiers au budget du syndicat. La participation de la CACEM a été en 2013 de 372 000 €, en augmentation de 28 % par rapport à 2012. Le SMTCSPP a conclu fin 2013 un contrat de partenariat avec la société CARAIBUS, filiale de Vinci Concessions, d'une durée de 22 ans, pour, d'une part, le financement, la conception, la construction des ouvrages (stations, pôles d'échanges, centre de maintenance) et la maintenance, le gros entretien et le renouvellement de l'ensemble de ces ouvrages et équipements et, d'autre part, le financement, la conception et la fabrication des Bus à Haut Niveau de Service et de leurs systèmes embarqués. Le projet représente un investissement total de 98,6 M€, composé d'un apport du SMTCSPP de 18,4 M€, d'un montant de fonds propres de 5,6 M€ et d'un financement de 74,6 M€ via l'Agence Française de Développement et la Direction des Fonds d'Épargne.

¹⁷ La règle du dégage¹⁷ de fonds européens est prévue à la section 7 du règlement général sur les fonds structurels européens : « La Commission dégage d'office la partie d'un engagement budgétaire pour un programme opérationnel qui n'a pas été utilisée pour le paiement de préfinancement ou pour les paiements intermédiaires, ou pour laquelle aucune demande de paiement (...) de lui a été transmise, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire au titre du programme ».

¹⁸ Autorité responsable du transport interurbain et notamment des « taxico », soit près de 300 taxis collectifs qui circulent largement sur le périmètre de la CACEM.

L'association de la CACEM au projet a paru assez restreinte. Elle n'a ainsi pas été rendue destinataire initialement du contrat de partenariat signé entre le SMTCSPP et le groupe Vinci, qui définit les conditions techniques de l'exploitation du service du TCSP. Pourtant, les coûts de maintenance du réseau et le coût global du service, et son déficit, résultent directement des choix techniques faits par la région Martinique et le SMTCSPP. S'agissant des travaux, la CACEM n'est pas directement compétente pour leur exécution et leur financement. Cependant, elle a été conviée, par lettre du 25 avril 2014, à augmenter sa participation à la réalisation des pôles d'échanges, travaux qui font partie du contrat de partenariat public-privé (PPP) signé entre Vinci et le SMTCSPP et dont la CACEM n'est pas partie prenante. La région Martinique avait demandé ainsi une participation de la CACEM de 7 M€ pour le pôle d'échange et de 28 M€ pour les travaux réalisés dans le cadre du PPP. Sur ce dernier point, la région avait proposé que la CACEM participe à un tiers du financement des investissements. Or, les statuts du SMTCSPP ne prévoyaient pas une telle répartition : l'article 3 des statuts disposait, en effet, que « *la région, le département et la CACEM participeront à hauteur d'un tiers chacun au financement du syndicat mixte. Pour la répartition financière concernant les investissements et les charges d'emprunt, le syndicat mixte interviendra au cas par cas* ».

4.6.3. Un transfert du risque de la CACEM vers l'établissement public responsable des transports

La délibération n° 14-2161-2 du 18 décembre 2014 du conseil régional de Martinique portant instauration d'une autorité organisatrice de transports unique et d'un périmètre unique des transports, « *considérant () la nécessité de coordonner l'ensemble des réseaux avec le projet de transport en commun en site propre (TCSP) actuellement mis en œuvre sur le territoire de la Martinique* » dispose en son article un qu'« *Un établissement public ayant qualité d'autorité organisatrice de transports unique en Martinique est créé. Cette autorité organisatrice de transports unique est compétente sur un périmètre unique de transports. Le périmètre unique de transports se substitue à tous les périmètres de transports urbains existants et couvre l'ensemble du territoire de la Martinique* ».

Les autres autorités organisatrices de transport, nonobstant la période transitoire, s'effacent juridiquement dès l'entrée en vigueur de la délibération, soit le 22 janvier 2015, au vu de l'article 3 qui dispose que « *l'autorité organisatrice de transports unique est substituée de plein droit, dans l'exercice de leurs compétences en matière de transports, à toutes les autorités organisatrices existant sur le territoire martiniquais* ». L'ensemble du personnel, des biens et des contrats est transféré à la nouvelle autorité organisatrice dénommée « *Martinique Transport* ».

Rien n'est précisé cependant sur les modalités de fonctionnement de cet établissement public et notamment la participation éventuelle de la CACEM à son financement. Il n'en reste pas moins que le déficit d'exploitation du TCSP, qui est pour le moment évalué à 7 M€, évaluation sommaire, devra être pris en charge sur des financements qui proviendront des collectivités précédemment en charge du transport et notamment de la CACEM, sans que cette collectivité dispose *a priori* des ressources nécessaires pour supporter une telle charge. La CACEM transférera son budget annexe des transports à la nouvelle entité en recettes et en dépenses et ne devrait donc plus avoir à financer le déficit du réseau. Le risque ne disparaîtrait pas pour autant pour elle puisque la CACEM sera l'un des financeurs de l'autorité unique.

En tout état de cause, il est nécessaire pour le gestionnaire du TCSP de trouver des recettes complémentaires pour faire face au surcoût de l'exploitation. Le regroupement sous une seule entité devrait permettre également de rationaliser et de diminuer les coûts de structure de l'ensemble du réseau. Le nouvel établissement public régional devrait en effet bénéficier d'autres ressources à même d'équilibrer son budget : des solutions sont à l'étude et pourraient passer par une contribution de la taxe d'octroi de mer (notamment pour les équipements de transport individuel), l'affectation d'une partie plus importante des ressources du FIRT vers le transport collectif. Sur ce point, une marge de manœuvre existe puisque seuls 3 % des ressources du FIRT sont consacrés au transport collectif, le reste servant à l'amélioration du réseau routier.

Enfin, un travail reste à faire dans l'amélioration du rendement du versement transport, de nombreuses entreprises sous-estimant leur déclaration de masse salariale. Ces ressources nouvelles doivent être trouvées rapidement puisque les premiers véhicules livrés le seront à partir de juin 2015, avec un coût de fonctionnement sur l'année 2015, même si la mise en service est prévue pour décembre 2015.

Il importera également de clarifier rapidement les engagements des partenaires autour de ce projet afin de préserver les responsabilités et d'équilibrer les risques des partenaires.

5. GESTION DE LA COMPETENCE EAU ET ASSAINISSEMENT

La gestion de la compétence eau et assainissement de la CACEM s'inscrit dans le cadre de la prise de compétence d'abord de l'assainissement, en décembre 2002, puis de l'eau potable en septembre 2003. Avant la prise de compétence, l'eau et l'assainissement de deux communes de la CACEM, Saint-Joseph et le Lamentin, qui faisaient partie du SICSM pour la gestion de l'eau et de l'assainissement, étaient gérés par le SICSM par l'intermédiaire d'une délégation de service public conclue avec la SME. Cette gestion a perduré jusqu'à la reprise en gestion par la CACEM, par le biais de sa régie Odyssi, le 1^{er} janvier 2014 de l'assainissement et le 1^{er} janvier 2015 de l'eau potable.

5.1. La compétence eau potable : la délégation de service public (DSP) de Schœlcher

La CACEM a pris la compétence sur l'eau potable et l'assainissement, décision entérinée par l'arrêté préfectoral du 31 décembre 2002. L'exercice effectif de ces compétences ne se fait cependant que progressivement. S'agissant de l'eau, la CACEM a chargé sa régie communautaire Odyssi d'exploiter le service sur le territoire de la commune de Fort-de-France (depuis l'origine) en vertu d'une délégation d'exploitation. Sur la commune de Schœlcher la CACEM a chargé la société martiniquaise de service (SMDS) d'exploiter le service. Sur la commune du Lamentin et de Saint-Joseph, la CACEM a délégué sa compétence sur l'eau au syndicat intercommunal du Sud de la Martinique (SICSM) par le biais d'une convention dont la régularité appelle les plus grandes réserves, une compétence, obligatoire de surcroît, ne pouvant se sous-déléguer à un autre organisme, lui-même titulaire d'une compétence sur l'eau et l'assainissement dans le ressort de son territoire.

La convention en question a expiré le 31 décembre 2014 et les élus de la CACEM ont décidé de reprendre le service en régie à compter de l'expiration du contrat.

La DSP du Lamentin et de Saint-Joseph étant conclues entre la SME et le SICSM et non entre le délégataire et la CACEM et la gestion de l'eau par le biais de la régie communautaire Odyssi ayant fait l'objet d'un examen séparé, la chambre s'est plus particulièrement intéressée à la DSP signée entre la CACEM et la SMDS pour la commune de Schoelcher.

5.1.1. La gouvernance du contrat s'est récemment améliorée

La CACEM a délégué la gestion du service public d'eau potable sur Schoelcher par un contrat entré en vigueur le 1^{er} mai 2006 pour une durée de dix ans, soit jusqu'au 30 avril 2016. Il s'agit d'un affermage. Trois avenants sont intervenus, un le 9 juillet 2008 transférant le contrat de la société SAUR à la société SMDS, filiale du groupe SAUR, l'autre le 7 septembre 2009, mettant en place de nouvelles conditions d'achat d'eau et procédant à une nouvelle tarification. Un troisième avenant a été signé le 22 avril 2013 pour prendre en compte notamment les constats effectués lors de l'audit de 2012.

5.1.1.1. Des modifications juridiques du contrat sont intervenues

Un audit juridique a été fait en novembre 2012 à la demande de la CACEM. Il a révélé l'obligation pour la CACEM de mettre à jour son contrat sur certains points.

L'article L. 2224-11-4 du CGCT, issu de la loi « LEMA »¹⁹, impose que le délégataire remette au délégant le fichier des abonnés au moins six mois avant la date d'échéance du contrat, afin de mieux préparer la transition.

L'article 12 du contrat ne prévoit pas ce délai et indique que ce fichier est remis à « l'échéance du présent contrat ». Le décret n°2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'une description détaillée des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'action pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable impose au fermier une obligation de rendement minimal du réseau, soit 85 %, ou de 65 % + 1/5 ILC (indice linéaire de consommation) en deçà duquel une majoration de la redevance ODE pour « préservation de la ressource » est appliquée si la collectivité n'a pas mis en place un plan d'action incluant un programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau. Pour la commune de Schoelcher, l'objectif de rendement est de 70,2 % (ILC 2013 calculé de 25,76 m³/j/km).

L'article 20 du contrat n'intégrait pas ces dispositions. Le décret n°2012-1078 du 24 septembre 2012 relatif à la facturation en cas de fuite sur canalisations d'eau potable après compteurs impose au fermier d'informer l'utilisateur en cas de consommation anormale et d'appliquer le dispositif de dégrèvement prévu par l'article L. 2224-12-4-III bis du CGCT²⁰. Ces dispositions impactent le règlement de service, qui doit être mis à jour.

L'avenant n°3 actualise le contrat en imposant la remise du fichier des abonnés six mois avant l'échéance du contrat, l'information de l'utilisateur en cas de consommation anormale et le mécanisme d'écrêtement de la facture d'eau en cas de consommation anormale est institué.

¹⁹ Loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

²⁰ Ce dispositif renforce le droit des usagers victimes des fuites d'eau et limite dans certains cas le paiement par l'abonné au double de sa consommation moyenne.

5.1.1.2. *Les obligations contractuelles du délégataire ne sont pas totalement respectées*

Des obligations contractuelles n'ont pas été totalement respectées par le délégataire. On signalera la non réalisation du programme contractuel de travaux²¹.

Le délégataire s'était engagé à mener une campagne de promotion pour la mise en place de suivi individualisé des consommations pour les clients sensibles aux fuites. Au moment de l'audit de la CACEM, cette campagne n'avait toujours pas été mise en place. Postérieurement, une campagne de promotion a été mise en place pour les bâtiments collectifs et le délégataire a commencé à remplir cette obligation.

5.1.1.3. *Les outils de contrôle du contrat sont encore défectueux*

Le rapport d'audit avait mis en évidence des défaillances dans la production d'informations obligatoires de la part du délégataire. Il s'agissait d'indicateurs réglementaires issus de l'article R 1411-7 du code général des collectivités territoriales, notamment les modalités de répartition des charges indirectes. Ces modalités n'étaient pas précisées dans le rapport annuel du délégataire (RAD) 2011, ni dans celui de 2012.

Dans le rapport de 2013, le délégataire se contente d'indiquer que les charges indirectes sont réparties entre les contrats au prorata de la valeur ajoutée des contrats. Il s'agit de dispositions générales que l'on retrouve dans la plupart des contrats. De même, le RAD doit fournir un état du suivi du programme contractuel d'investissement et de renouvellement et une présentation des modalités de calcul de la charge économique imputée au compte de la délégation. Ces informations ne sont pas fournies par les RAD.

Il s'agit également d'indicateurs contractuels comme par exemple :

- la liste détaillée des travaux de renouvellement et de grosse réparation (la liste des interventions n'est toujours pas détaillée ; on ne connaît ni le montant, ni la teneur précise des opérations réalisées) ;
- la liste des emplois et des postes de travail, avec la qualification et la quotité de temps d'affectation au service (seule une brève indication du nombre d'agents et leur répartition est fournie) ;
- l'état des principales coupures d'eau avec indication de leur importance, localisation et cause (cet état n'est pas fourni) ;
- en matière financière, le solde du compte de renouvellement n'est pas communiqué.

En outre, le délégataire s'était engagé, dans son mémoire technique au moment de la passation du contrat, à améliorer la transparence, le partage d'information avec la CACEM et Odyssi, en donnant accès au logiciel d'informations cartographiques du réseau, au logiciel de fonctionnement du service et à la traçabilité d'information en temps réel²². Cet engagement n'avait pas été tenu, aux dires du rapport d'audit. Depuis 2012, les choses se sont améliorées. Il manquait la carte des pressions et des fuites d'eau, prévue à l'article 53.2 du contrat. Si le RAD ne le mentionne pas, une carte des fuites et de l'âge des canalisations a été communiquée à la CACEM, ainsi que les données SIG du réseau. Il reste que la CACEM ne dispose pas d'un poste et de fichiers au format adéquat permettant de recevoir les informations en temps réel et actualisées.

²¹ Voir la partie sur l'économie du contrat.

²² Il s'agit des logiciels e-net&gis, logiciel de cartographie informatisée des réseaux, eTOPKAPI, TOPKAPI étant le central de supervision.

La collectivité ne disposait que de peu de moyens d'action pour obtenir un rapport conforme aux dispositions contractuelles ou réglementaires. La seule pénalité prévue est celle du retard dans la remise du RAD, prévue à l'article 58 du contrat. L'avenant n°3 corrige cet aspect en instituant à l'article 11 des pénalités en cas de remise incomplète des documents prévus par le contrat.

5.1.2. L'équilibre économique du contrat n'est pas satisfaisant

5.1.2.1. Sur les dépenses de personnel

Entre les périodes 2006-2008 et 2009-2011, les charges de personnel ont augmenté de 25 %, sans que la comptabilité du délégataire permette de savoir si cette augmentation des charges de personnel est liée aux charges de personnel directement affecté au contrat ou aux charges réparties (en fonction de la valeur ajoutée du contrat) puisque « *le délégataire a indiqué ne pas pouvoir fournir les éléments du fait d'un changement intervenu dans leur système informatique²³* ».

Le rapport d'audit met en évidence une majoration indue des charges de personnel, puisque le délégataire décompte des charges de personnel au titre de l'exploitation sur la base de fiches de pointage des agents, pointage qui prend en compte toutes les opérations des agents (exploitation, entretien, renouvellement), mais aussi au titre du renouvellement des installations. La majoration indue est estimée à 78 000 € au détriment de la collectivité délégante.

L'audit de 2012 a conclu des divergences de données sur les coûts de personnel que le « *délégataire doit impérativement mettre en place une comptabilité analytique précise pour assurer un suivi rigoureux des dépenses de personnel²⁴* ». Il apparaît que cela n'est toujours pas mis en place. La CACEM doit pouvoir obtenir ces informations de la part de son délégataire.

Recommandation n° 5 :

Obtenir du délégataire du contrat de DSP pour Schœlcher la mise en place d'une comptabilité analytique précise pour assurer un suivi rigoureux des dépenses de personnel.

²³ Rapport d'audit financier, p. 32.

²⁴ Rapport d'audit financier, p. 33.

5.1.2.2. Sur les dépenses de renouvellement à la charge du délégataire

Le financement des charges de renouvellement²⁵ se fait à travers trois canaux :

- « une garantie pour continuité de service » qui représente entre 35 et 40 % des dépenses de renouvellements ;
- le programme contractuel de travaux qui représente 15 % des dépenses de renouvellement ;
- les « fonds contractuels » qui sont une provision pour renouvellement et représentent entre 45 et 50 % des dépenses de renouvellement ; les provisions non utilisées doivent être restituées par le délégataire en fin de contrat.

S'agissant de la « *garantie pour continuité de service* », il s'agit d'un mode de financement largement critiqué par les chambres des comptes en raison du fait que cette comptabilisation fonctionne comme une assurance prise par le délégataire et ne donne donc pas lieu à un reversement en cas de dépense inférieure aux inscriptions prévues. C'est une charge qui ne peut être contrôlée par le délégant et qui peut être versée à fonds perdus au délégataire. L'avenant n°3 n'a pas supprimé ce mode de financement.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la CACEM indique que la garantie n'est pas prévue par le contrat. Il ressort que cette garantie n'est pas explicitement prévue par le contrat en effet, mais que les CARE prévoient chaque année un montant pour cette garantie pour continuité de service. Il conviendrait, à supposer cette garantie inexistante, que les CARE soient mis en conformité avec les dispositions et la pratique du contrat.

S'agissant des « *fonds contractuels* », le rapport d'audit souligne que les dépenses de renouvellement étaient nettement surestimées dans le compte d'exploitation prévisionnel (CEP), de 400 000 € par rapport aux dépenses effectivement réalisées sur la période 2006-2011.

En outre, et surtout, les dépenses réelles ne correspondent pas aux dépenses inscrites dans le CARE²⁶, avec des dépenses réelles inférieures de 984 000 € sur la période, soit une provision non dépensée de 984 000 €.

L'article 34-4 du contrat indique que le délégataire présente chaque année à l'occasion de la remise du CARE, le montant de la dotation annuelle au titre du renouvellement et le montant des dépenses effectives de renouvellement. Cette information n'est pas présente dans le CARE.

L'auditeur relève que, compte tenu du manque de suivi des opérations, « *on peut estimer ces dépenses effectuées à tort en renouvellement à 50 000 € [par an]*²⁷ ». Il préconise de modifier le contrat en distinguant les opérations de petit renouvellement et de gros renouvellement afin de mieux suivre les opérations. Il n'apparaît pas que cela ait été mis en place. L'auditeur avait préconisé de réaffecter les dotations prévues pour le renouvellement, qu'il est difficile de contrôler, à un fonds de travaux, à créer par un avenant, pour le renouvellement des compteurs et des canalisations.

²⁵ Une moyenne de 300 000 € de travaux est réalisée par an.

²⁶ Compte annuel de résultat d'exploitation.

²⁷ Rapport d'audit financier, p. 37.

S'agissant du programme contractuel de travaux, le rapport d'audit met en évidence que le délégataire devait réaliser contractuellement 450 360 € de travaux. Au 30 novembre 2011, il n'avait réalisé que 252 000 € de travaux, soit une partie du programme. Au total, le délégataire doit reverser à la collectivité la somme de 222 000 € actualisée en valeur 2013, à laquelle devrait s'ajouter 50 000 € de pénalités prévues au contrat.

En application des prescriptions de l'audit, la CACEM a créé, par l'avenant n°3, et son article 2, un fonds de travaux de renouvellement des réseaux et d'amélioration. Un important rattrapage de travaux en 2012 semble avoir été réalisé et les dotations inscrites sur ce fonds de travaux prennent en compte la somme de 222 000 €, ciblée dans le rapport.

Par ailleurs, considérant le bordereau des prix avantageux, la collectivité a opté pour un fonds de travaux afin de permettre, notamment, de créer une interconnexion du réseau de Schoelcher avec celui de Fort-de-France dans le but de sécuriser davantage l'alimentation.

5.1.2.3. Sur les dépenses d'investissement à la charge de la collectivité

Le contrat est un contrat d'affermage, les dépenses d'investissement d'extension et de renforcement relèvent théoriquement du délégant, par le biais de la surtaxe. La CACEM a chargé Odysse de réaliser ces opérations pour son compte. Le financement de ces dépenses pose cependant problème car le niveau de la surtaxe est extrêmement bas dans ce contrat, six centimes par mètre-cube à l'origine, montant réduit à trois centime par mètre-cube en 2013 et 2014. Avec l'augmentation du fonds de travaux, il apparaît que la CACEM se repose largement sur le délégataire pour faire des travaux qui ne sont présentés comme ne relevant pas de l'extension ou du renforcement mais qui pourrait l'être et faire alors basculer le contrat d'affermage en contrat concessif. Ce risque apparaît également dans l'avenant n° 3 qui qualifie les travaux à la charge du délégataire « *travaux de renouvellement et d'amélioration* » alors qu'ils étaient qualifiés simplement de « *travaux de renouvellement* » dans le contrat initial.

5.1.2.4. Sur les charges relatives aux services centraux

L'auditeur constate un écart de 219 000 € valeur actualisée 2011, entre les chiffres du CEP et ceux du CARE, le délégataire affichant des frais de structure bien supérieurs aux charges prévisionnelles du CARE. L'équilibre financier du contrat apparaît beaucoup plus favorable au délégataire qu'affiché.

Le contrat affiche, selon le compte annuel de résultat d'exploitation élaboré par la SMDS, un résultat qui varie entre - 4 % et - 9 % des produits d'exploitation.

Tableau n° 24 : le compte annuel de résultat d'exploitation SMDS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total des produits d'exploitation	2 599	2 890	3 199	3 215	3 117	3 307	3 585
Total des charges d'exploitation	2 742	3 013	3 358	3 481	3 335	3 617	3 718
Résultat d'exploitation	-143	-123	-159	-266	-218	-310	-133
% des produits (hors tiers)	-6%	-4%	-5%	-8%	-7%	-9%	-4%

Tiers: produits reversés à la collectivité et aux organismes (ODE, ..)
Source: rapport annuel du délégataire, en milliers d'euros

En fait, ce résultat n'est pas conforme à la réalité. Le rapport d'audit a mis en évidence qu'après les seuls ajustements des doublons sur les charges de personnel (78 000 €), des dépenses indues sur le fonds contractuels de renouvellement (50 000 €) et de charges de services centraux (219 000 €), le résultat du contrat est de +5 % en 2011, ce qui est un résultat correct et généralement constaté. En outre, ce résultat ne tient pas compte des sommes non dépensées mais inscrites dans les comptes pour le renouvellement, 984 000 € sur les fonds contractuels et 50 000 € de pénalités dues par le délégataire en raison du retard pris sur le programme contractuel de renouvellement des équipements.

Il ressort que la CACEM doit pouvoir bénéficier d'une amélioration substantielle du service financée par les dépenses de renouvellement non réalisées mais provisionnées par le délégataire. A défaut, le contrat serait excessivement favorable à la SMDS et défavorable aux usagers du service, avec un taux de rentabilité d'environ 8 % pour un contrat sans véritable risque et sans un entretien adéquat des installations.

La collectivité a indiqué qu'un audit de fin de contrat a débuté fin avril 2015, avec une première restitution en juillet 2015 permettant à la collectivité de se prononcer en septembre 2015 sur la poursuite du service, soit sept mois avant la fin du contrat. La CACEM précise que l'audit examinera le solde du contrat au 30 avril 2016 et qu'un deuxième rapport sera remis en juin 2016.

5.1.3. La qualité du service rendu est correcte

5.1.3.1. La continuité du service est mieux assurée depuis 2011

Le service est marqué depuis longtemps par des problèmes de manque d'eau, notamment en période de sécheresse ou à la suite d'événements climatiques. Cela a été le cas en 2010 avec le passage de la dépression Thomas et les fortes pluies de juillet. Depuis 2011, la situation s'est améliorée et le délégataire indique dans son rapport 2012 que « *Cette année, nous n'avons pas constaté de manque d'eau comme les années précédentes lors des grosses sécheresses ou pluviométries excédant la normale. La nouvelle convention nous a permis de multiplier l'approvisionnement sur la ville de Schœlcher et surtout d'éviter les manques d'eau dus à la forte turbidité* ».

La situation est en effet aggravée par l'absence de production d'eau car la ville de Schœlcher ne possède pas d'unité de production. Le service doit donc acheter l'ensemble de l'eau distribué, soit au SICSM (société SME) avec lequel il est lié par une convention de 1995, soit à Odysse, avec lequel il est lié par une convention de 2006. Depuis 2010, l'approvisionnement par Odysse est majoritaire. Le service est donc tributaire de ses fournisseurs d'eau, même si la diversification a permis d'améliorer la sécurisation de l'approvisionnement.

5.1.3.2. Le prix de l'eau est relativement élevé

L'équilibre global du contrat a été marqué par l'augmentation très importante du prix de l'eau achetée par le délégataire, charge qui constitue un tiers des charges totales du contrat, en raison d'une hausse de la tarification par le SICSM, auprès duquel la SMDS achète une partie de son eau. Le prix était passé de 8 centimes en 2006 à 56 centimes du m³ en 2009. Depuis 2009, la SMDS se fournit majoritairement auprès de la régie communautaire Odysse pour un prix moins élevé.

Cette augmentation a d'abord été répercutée directement sur le prix de l'eau car l'évolution de la rémunération du fermier était indexée en partie sur le prix d'achat d'eau au SICSM et donc sur l'utilisateur et le délégataire n'a pas vu sa marge diminuer, ce qui va à l'encontre du principe selon lequel le délégataire exploite le service à ses risques et périls. L'avenant n° 2 signé le 7 septembre 2009 est cependant venu limiter cette augmentation exponentielle en déconnectant l'évolution de la rémunération du fermier sur le prix d'achat d'eau.

Tableau n° 25 : le prix de l'eau sur la CACEM

Prix au m ³ pour 120 m ³	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evol 2014/2008
Fort de France	2,03	2,28	2,41	2,68	2,76	2,85	2,85	40,4 %
Schœlcher	2,18	2,54	2,63	2,67	2,68	2,84	2,85	30,7 %

Au regard de ce qui a été dit plus haut et en l'absence d'amélioration très importante des équipements, le prix de l'eau peut être considéré comme élevé.

S'agissant de la rémunération du fermier, l'audit préconisait une mise en adéquation de la formule d'indexation avec la réalité de la composition des charges du fermier. Une nouvelle formule a été introduite par l'avenant n° 3, qui gèle 15 % de la rémunération et indexe 85 % de la rémunération sur les coûts, avec une répartition en fonction de la composition des charges. Cet indice devrait permettre d'avoir un contrat moins inflationniste.

L'avenant n°3 prévoit la possibilité pour le délégataire d'attribuer une subvention au fonds de solidarité logement (FSL) destiné aux abonnés en situation de précarité et conformément à la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement. La CACEM, en relation avec l'Office de l'eau, étudie la mise en place d'une tarification sociale.

5.1.3.3. La qualité de l'eau est bonne

Tableau n° 26 : les indicateurs de performance de la qualité de l'eau

Indicateurs de performance de la qualité de l'eau							
n° indicateur	Nom	Définition	Obligatoire / RPQS	Données nationales			Valeur SMDS 2012
P101,1	Taux de conformité microbiologique	Cet indicateur évalue le respect des limites réglementaires de qualité de l'eau distribuée à l'utilisateur concernant les paramètres bactériologiques (présence de bactéries pathogènes dans l'eau). Il se réfère aux mesures de l'Agence Régionale de Santé (ARS) et, sous certaines conditions, à celles de l'exploitant. Bon à savoir: En cas d'analyses non conformes, diverses mesures peuvent être prises : avertissement de la population, recherches des causes et traitements correctifs.	oui	en %	max: 100	moyenne : 99,6	100
P102,1	Taux de conformité physico chimique	Cet indicateur évalue le respect des limites réglementaires de qualité de l'eau distribuée à l'utilisateur concernant les paramètres physico-chimiques tels que pesticides, nitrates, chrome, bromate . Il se réfère aux mesures de l'Agence Régionale de Santé (ARS) (et, sous certaines conditions), à celles de l'exploitant. Bon à savoir: En cas d'analyses non conformes, diverses mesures sont prises : avertissement de la population, recherches des causes et traitements correctifs.	oui	en %	max: 100	moyenne: 99,1	100

Source : rapport annuel du délégataire

5.1.3.4. La qualité du service est acceptable

La performance du réseau est correcte. Son rendement se situe dans la moyenne nationale même s'il est en baisse depuis 2009. L'indice linéaire de perte est supérieur à la moyenne nationale mais il reste bien inférieur à celui de réseaux voisins. Les engagements contractuels en termes de performance du réseau semblent respectés par le délégataire. L'effort reste à poursuivre.

Tableau n° 27 : les indicateurs de performance du réseau

Indicateurs de performance du réseau							
n° indicateur	Nom	Définition	Obligatoire / RPQS	Données nationales			Valeur SMDS 2012
P106,3	Indice linéaire de pertes en réseau	L'indice linéaire des pertes en réseau évalue, en les rapportant à la longueur des canalisations (hors branchements), les pertes par fuites sur le réseau de distribution. Bon à savoir: Cet indicateur diffère de l'indice linéaire des volumes non comptés qui intègre en plus des pertes par fuites, les volumes qui ne font pas l'objet d'une comptabilisation. Il lui est toujours inférieur.	Oui	en m3 /km/jour	max: 63,8	moyenne: 3,6	7,45
P107,2	Taux de renouvellement des réseaux AEP	Cet indicateur donne le pourcentage de renouvellement moyen annuel (calculé sur les 5 dernières années) du réseau d'eau potable par rapport à la longueur totale du réseau, hors branchements	Oui	en %	max: 64,15	moyenne : 0,46	0,97
P104,3	Rendement du réseau de distribution	C'est le rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers, industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable) et le volume d'eau potable d'eau introduit dans le réseau de distribution. Bon à savoir: Plus le rendement est élevé (à consommation constante), moins les pertes par fuites sont importantes. De fait, les prélèvements sur la ressource en eau en sont d'autant diminués. Le décret du 27 janvier 2012 pénalise les collectivités qui ne respectent pas un seuil minimum de rendement , au regard de la consommation de leur service et de la ressource utilisée.	Oui	en %	max: 100	moyenne : 77,4	78

Source : rapport annuel du délégataire

L'objectif de rendement du réseau a été fixé à 78 % en 2013 et 80 % à partir de 2015 (rendement de référence). Une pénalité en cas de non atteinte des objectifs a été mise en place à l'article 9 de l'avenant n°3. La formule n'intègre pas cependant le rendement de référence puisqu'elle se base simplement sur le taux de rendement de 78 %. L'objectif de 80 % s'éloigne puisque le rendement réseau a diminué en 2013 pour s'établir à 73 % et 2014 ne s'annonce pas meilleur.

Les données concernant le taux moyen de renouvellement du réseau ne sont pas fiables. Le RAD 2011 indiquait un taux de 0,51 %, celui de 2012, un taux de 0,97 %, ce qui veut dire qu'en une année, la moyenne des cinq dernières années a été doublée en termes de renouvellement du réseau, ce qui paraît peu réaliste.

Le parc de compteur, en revanche, est vétuste puisque 54 % des compteurs ont plus de dix ans, sachant que les normes sont de dix ans pour les diamètres inférieurs à 40 mm et de cinq ans pour les diamètres supérieurs (environ 4600 compteurs sur les 8 552 sont concernés) et qu'à partir de quinze ans, les compteurs connaissent des dysfonctionnements importants. 1644 compteurs devaient être remplacés en 2012. Le délégataire n'en a remplacé que la moitié, soit 839²⁸. Au vu de l'avenant n°3 et, notamment, de son annexe 1, un rattrapage a été entamé en 2012.

Recommandation n° 6 :

Mentionner directement, dans le contrat de DSP avec la Société martiniquaise de service (SMDS), le rendement de référence - et non le rendement de 78 % - dans la formule des pénalités prévues en cas de non atteinte du rendement de référence.

²⁸ RAD 2012.

5.1.3.5. Le taux d'impayés peut être amélioré

Le taux d'impayés est en moyenne de 4 % sur la période 2009-2012, avec un pic en 2011 à 5,10 % et une baisse en 2012, à 2,94 %. Il représente en 2012 près de 5 fois la moyenne nationale. Il exprime le taux d'impayés au 31 décembre de l'année N sur les factures d'eau de l'année N-1, c'est-à-dire le rapport des factures impayées sur le montant des factures d'eau émises par le service.

Tableau n° 28 : les indicateurs de performance de la gestion financière et patrimoniale

Indicateurs de performance de la gestion financière et patrimoniale							
Voir le site: http://www.services.eaufrance.fr/sispea/showGlobalSynthesisAction.action?competenceId=1							
n° indicateur	Nom	Définition	Obligatoire / CCSP	Données nationales			Valeur SMDS 2012
P 154	Taux d'impayés	Le taux d'impayés au 31 décembre de l'année N sur les factures d'eau de l'année N-1 exprimé comme le rapport des factures impayées sur le montant des factures d'eau émises par le service mesure l'efficacité des mesures de recouvrement. Bon à savoir: Toute facture d'eau non payée, même partiellement, est comptabilisée dans cet indicateur, quel que soit le motif du non-paiement. Ne sont concernées que les factures d'eau consommée.	Oui	en %	max: 9,06	moyenne : 0,64	2,94

Source : rapport annuel du délégataire

5.1.3.6. La préparation de l'avenir du contrat

La fin de la délégation approche et aucun choix stratégique n'a encore été fait. La reprise de la gestion en régie par Odyssi ou la poursuite de la DSP avec une procédure de mise en concurrence sont les deux options les plus probables. Il conviendrait que le choix soit arrêté dans un délai permettant une poursuite sereine du service.

5.2. La compétence d'assainissement : la DSP du Lamentin (jusqu'au 1^{er} janvier 2013)

5.2.1. La gouvernance du contrat : des risques limités pour le concessionnaire

Un contrat de DSP a été signé entre la ville du Lamentin et la société martiniquaise des eaux (SME) le 31 mars 1999 pour une entrée en vigueur au 1^{er} avril 1999 et une durée de 20 ans, soit une échéance au 1^{er} avril 2019. Avec le transfert de la compétence d'assainissement, la ville a transféré son contrat à la CACEM en 2004.

Le contrat porte le nom de concession. La collectivité remet au délégataire des ouvrages publics mais elle confie également au concessionnaire la réalisation d'une station d'épuration d'une capacité de 35 000 équivalents habitant (EH) (station de Gaigneron), la réalisation du renforcement d'une station (Acajou) et la démolition d'une station (Petit Manoir)²⁹. Ce sont ces travaux qui justifient l'appellation de concession et la durée du contrat (20 ans).

L'analyse de la répartition des risques dans le contrat fait apparaître que le contrat a fortement limité la part du risque pour le délégataire. Les cas de révision de la rémunération du concessionnaire sont très nombreux et prévus sur la base du cahier des charges type datant de 1980. Ainsi, la variation du volume global servant d'assiette à la redevance d'assainissement ouvre droit à révision de la rémunération.

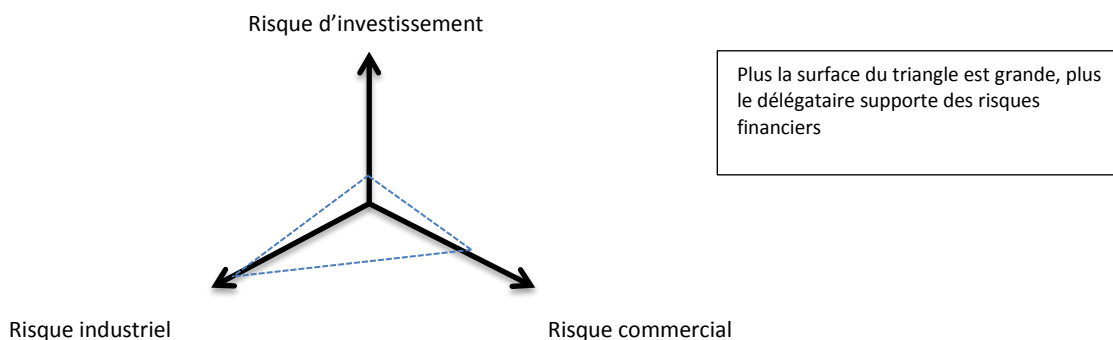
²⁹ Contrat de DSP, p.79.

Les avenants au contrat ont encore limité les risques de la délégation. Ainsi l'avenant n°2 du 7 mars 2001 a modifié le mode de financement des ouvrages. Pour certains travaux, le contrat met en place un fonds de travaux financé initialement par des subventions, les participations des usagers et aménageurs et, pour la partie restante, par le concessionnaire. L'avenant du 7 mars 2001 a modifié cette répartition en transférant la partie restante à la collectivité. Le concessionnaire assure donc la maîtrise d'ouvrage sans assumer le risque du financement.

Pour d'autres travaux (non définis), le contrat prévoit la mise en place d'un fonds contractuel d'investissement, qui ne saurait être débiteur³⁰. L'avenant n°2 précité opère le même type de transfert de risque puisqu'il prévoit que la responsabilité de couvrir le solde débiteur du fonds passe des participations des usagers (redevances), produit d'exploitation du concessionnaire, à la collectivité qui doit effectuer des versements permettant à ce fonds de rester constamment créditeur.

Certaines clauses du contrat sont abusives par leur caractère général. On citera l'article 5 ter qui prévoit qu' « *en cas de fin anticipée du contrat de concession pour quelque cause que ce soit, () la collectivité sera tenue d'indemniser le concessionnaire en lui versant une indemnité calculée selon la formule [indiquée]* ».

En somme, il s'agit d'une concession qui consiste surtout en une mission de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation, avec un risque très encadré pour le concessionnaire et une implication de moins en moins grande du concessionnaire au fil des avenants.



5.2.2. L'équilibre économique du contrat

Le financement des charges de renouvellement et d'investissement se fait à travers trois canaux :

- « *une garantie de continuité de service/de renouvellement* » représente 161 000 € en 2009, soit 37 % des dépenses de renouvellements ;
- Le programme de travaux concessifs représente 182 000 € en 2009, soit 41 % des dépenses de renouvellement ;
- Le « *fonds contractuel d'investissement* » est une provision pour renouvellement et représente 96 000 € en 2009, soit 22 % des dépenses de renouvellement. Les provisions non utilisées doivent être restituées par le délégataire en fin de contrat.

³⁰ Article 5 bis du contrat.

S'agissant de la « *garantie pour continuité de service* », il s'agit d'un mode de financement largement critiqué par les chambres des comptes comme indiqué précédemment. L'audit mené en 2010 fait observer que le solde cumulé et actualisé au 31 décembre 2009, solde de la différence entre le montant de la garantie de renouvellement et les dépenses effectives, est de 956 000 €. Ce montant ne peut se justifier que si des investissements conséquents sont réalisés sur la deuxième partie du contrat, d'autant que les équipements des deux stations principales arrivent en fin de vie, ce qui n'a pas été intégralement le cas. L'audit évalue les produits financiers perçus par le délégataire au 31 décembre 2009 sur les provisions accumulées, à un tiers des charges de renouvellement, profit non partagé entre le délégataire et le délégant.

Les travaux concessifs sont financés par le concessionnaire qui impute les charges sur le compte de la délégation sous la forme de « *charges relatives aux investissements* ». Ces charges, adossées à un taux de financement du délégataire, comprennent le capital et les intérêts, qui a été en moyenne de 5,03 %.

Le « *fonds contractuel d'investissement* » est alimenté, tant, par le délégataire, que par la collectivité. Le solde du fonds doit être positif en vertu du contrat. Il l'était de 74 000 € à la fin 2009. Le rapport d'audit préconisait de supprimer ce fonds.

5.2.3. Les conditions de la résiliation de 2012

Le conseil communautaire de la CACEM a décidé le 18 février 2011 d'engager la révision du contrat avec possibilité de résiliation. Après une période de négociation non concluante, la CACEM a adopté la résiliation du contrat par délibération du 6 juillet 2012, notifiée le 6 août 2012 à la SME, pour motif d'intérêt général. La résiliation a pris effet le 1^{er} janvier 2013 et la CACEM a confié l'exploitation du service à sa régie communautaire, Odysse.

Le 13 août 2012, la SME a introduit une requête en référé pour obtenir une indemnisation rapide de son préjudice. Le tribunal administratif a décidé par ordonnance du 22 août 2013 une expertise judiciaire, confiée au cabinet Caumartin Consultants. L'objet de cette expertise est d'établir le montant du préjudice subi par la SME, d'apprécier si les obligations du concessionnaire ont été respectées, de faire les comptes entre les parties et de tenter une conciliation.

Les positions de la SME et de la CACEM sont encore très éloignées puisque la SME a présenté à la CACEM une créance de 7,2 M€ et que la CACEM lui a proposé une somme de 0,2 M€.

Il ressort que l'indemnité qui résulte du calcul de l'article 5 ter du contrat a été évaluée à 10 M€³¹, soit près de 50 % du chiffre d'affaires réalisé sur les 12 premières années du contrat, montant qui avait été qualifié d'« *exorbitant* » dans le rapport d'audit de 2010. L'indemnité demandée par la SME, soit 7,2 M€ représente plus du tiers du chiffre d'affaires total dégagé par le contrat sur une durée de 14 ans, soit 70 % de la durée totale du contrat de DSP tel qu'il avait été conclu, ce qui est considérable.

³¹ Audit Cabinet BERT, 2010.

GLOSSAIRE

ADEICEM :	Association pour le développement de l'emploi et de l'insertion dans le centre de la Martinique
CARE :	Compte annuel de résultat d'exploitation
CEP :	Contrat d'exploitation provisoire
CET :	Contribution économique territoriale
CFTU :	Compagnie foyalaise de transport urbain
CIF :	Coefficient d'intégration fiscale
CTT :	Centre technique des transports
CVAE :	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGF :	Dotation globale de fonctionnement
DRFIP :	Direction régionale des finances publiques
DSP :	Délégation de service public
EH :	Equivalent habitant
FIRT :	Fonds d'investissement routier et des transports
FSE :	Fonds social européen
GET :	Groupement des entreprises de transport
GIE :	Groupement d'intérêt économique
GME :	Groupement momentané d'entreprises
IFER :	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
ILC :	Indice linéaire de consommation
MILCEM :	Mission locale intercommunale
PPP :	Partenariat public-privé
RAD :	Rapport annuel du délégataire
SAEI :	Système d'aide à l'exploitation et à l'information
SMDS :	Société martiniquaise de service
SME :	Société martiniquaise des eaux
SMTCSP :	Syndicat mixte du transport en commun en site propre
SMTVD :	Syndicat mixte de valorisation des déchets
TASCOM :	Taxes sur les surfaces commerciales
TCAM :	Taux de croissance annuel moyen
TCSP :	Transport en commun en site propre
TEOM :	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TP :	Taxe professionnelle
TSC :	Taxe spéciale sur la consommation de carburant
VT :	Versement transport
ZAC :	Zone d'aménagement concerté