



Le Président

Rennes, le 30 juin 2014

Monsieur le Président
du conseil général du Morbihan
2 rue de Saint-Tropez
CS 82 400
56 009 Vannes Cedex

Par lettre du 4 juin 2014, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion des exercices 2009 et suivants du conseil général du Morbihan en matière de dessertes maritimes des îles du département. Ce rapport a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Votre réponse, ainsi que celle de votre prédécesseur parvenues à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, sont jointes au rapport d'observations définitives pour constituer avec lui un document unique qui vous est notifié ci-après.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce rapport et les réponses jointes à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien retourner au greffe de la chambre l'imprimé joint afin d'informer la juridiction de la tenue de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante. Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes sont transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques du Morbihan.

Jean-Louis HEUGA

SOMMAIRE

1	Le cadre juridique et organisationnel	5
1.1	Le contexte des liaisons maritimes	5
1.2	Le cadre légal et les objectifs	6
1.2.1	Le cadre légal	6
1.2.2	Les objectifs	6
1.2.3	La traduction budgétaire	7
1.3	Le cadre contractuel	7
1.3.1	Les supports juridiques	7
1.3.2	L'expression des besoins	8
1.3.3	L'information du délégant	8
1.3.4	L'évaluation de la qualité de service	10
1.3.5	Les engagements du délégant	12
1.3.6	Le renouvellement des contrats	12
2	Les relations avec les usagers	12
2.1	Les usagers du service	12
2.1.1	Les différentes catégories d'usagers du service	12
2.1.2	La gestion des cartes d'insulaires de la DSP des îles du large	14
2.2	Les tarifs	15
2.2.1	La politique commerciale	15
2.2.2	La politique de communication	15
2.2.3	L'évolution des tarifs	16
2.3	L'activité opérationnelle	16
2.3.1	Les moyens mis en œuvre	16
2.3.2	Les résultats	21
3	L'environnement financier	23
3.1	Le cadre juridico-financier	23
3.1.1	Le cadre juridique	23
3.1.2	Le cadre comptable	23
3.2	La connaissance des coûts	24
3.2.1	La comptabilité analytique	24
3.2.2	La politique d'amortissement	24
3.2.3	Le cas particulier du transport de carburant	25
3.2.4	Le coût réel de la compétence	25
3.3	Les taxes portant sur le transport maritime	26
3.4	La participation du conseil général au financement des DSP	26
3.5	L'équilibre financier des délégations de service public	27
3.5.1	La DSP des îles du large	27
3.5.2	La DSP de l'île d'Arz	28
3.5.3	Les formules de révision des contrats	29
4	Annexes	30

Conseil général du Morbihan

OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BRETAGNE

Exercices 2009 et suivants

La chambre régionale des comptes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du conseil général du Morbihan en matière de dessertes maritimes des îles du département, à compter de l'exercice 2009. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 2 septembre 2013.

La chambre, lors de sa séance du 25 février 2014, a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 7 mars 2014 à M. François GOULARD, ordonnateur en fonction durant la période en contrôle. Un extrait dudit rapport a également été adressé à son prédécesseur et aux tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 2 juin 2014, a arrêté ses observations définitives.

Résumé

La chambre régionale des comptes de Bretagne a examiné la gestion du département du Morbihan pour la compétence relative aux liaisons maritimes avec ses îles, pour la période 2009-2013.

Aux termes des dispositions des articles L. 5431-1 et suivants du code des transports, le département est compétent en matière de « transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles ». A ce titre, il constitue une collectivité organisatrice de transports qui peut fixer des obligations de service public s'appliquant de façon non discriminatoire à toutes les entreprises et conclure, sur une base également non discriminatoire, des contrats de service public afin que soit fourni un niveau de service suffisant.

Dans ce cadre juridique le département a instauré un service de transports maritimes qui s'appuie sur deux délégations de service public contractées pour les quatre îles du large (Belle-Ile-en-Mer, Groix, Houat et Hoëdic) et l'île d'Arz.

La fréquentation globale est en baisse régulière et s'établit à 1,6 million de passages en 2012. Celle des véhicules progresse légèrement, avec 170 000 passages.

Le coût de cette compétence pour la collectivité est supérieur aux données communiquées aux élus dans les documents et lors des débats au sein de l'assemblée départementale. En effet, il dépasse la seule contribution versée aux délégataires, 540 000 € en moyenne annuelle, puisqu'il doit prendre en compte l'acquisition, le gros entretien et l'amortissement des équipements, dont les navires et les gares, ainsi que le soutien au syndicat de transports des hydrocarbures pour Belle-Ile-en-Mer.

La moyenne annuelle de ces dépenses supportées par la collectivité s'élève à 4 500 000 €, soit 6 €/habitant DGF du département.

S'agissant d'une activité industrielle et commerciale, et afin d'avoir une meilleure information financière, les dépenses et recettes de cette compétence devraient être regroupées au sein d'un budget annexe, conformément à l'instruction comptable M 43.

La tarification relative à plus de 16,5 % des passages en 2012 n'est pas prévue au contrat des îles du large, justifiée par le délégataire ou conforme à la jurisprudence.

Les avantages tarifaires au profit des résidents permanents (24,2 % des passages en 2012) viennent corriger les difficultés sociales dues à l'insularité et sont admises par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

A l'inverse, les personnes possédant une résidence d'agrément insulaire (9 % des passages) ne peuvent justifier des mêmes difficultés et donc du bénéfice de tarifs réduits. Il en est de même pour certains visiteurs du continent, qu'ils soient morbihannais (4,9 % des passages) ou qu'ils aient un lien avec les insulaires (enfants d'insulaires mais non-résidents). Pour ces usagers un tarif dégressif existe déjà sous la forme d'abonnements (5,3 % des passages).

Pour les îles du large, l'évolution des tarifs annuels est complexe à suivre, variant selon une grille de prix constituée de plus de 200 tarifs, ces derniers pouvant varier indépendamment les uns des autres.

S'agissant de l'offre de service public, qui porte notamment sur le type et le nombre minimum de rotations de navires, le conseil général n'a pu produire d'éléments permettant de justifier son dimensionnement pour les différentes îles, sauf sur la base de la continuité des délégations précédentes.

Le département obtient des délégataires une information satisfaisante sur l'exécution du service mais insuffisante en matière de données stratégiques, les contrats ne l'exigeant pas : niveau d'emploi des équipages, coût individualisé des trajets, taux d'occupation des navires en véhicules, etc.

Le conseil général du Morbihan possède une flotte importante de sept navires évaluée à 40 M€, bien entretenue, adaptée aux personnes à mobilité réduite (PMR) et régulièrement renouvelée.

Toutefois, la taille et la typologie des navires n'ont pas fait l'objet d'une réflexion suffisante, notamment vis-à-vis du transport de marchandises et de l'adaptation aux infrastructures portuaires. En effet, la flotte est composée de plusieurs navires polyvalents qui transportent différents flux (passagers, véhicules, fret) dont l'importance varie selon les rotations. Il en résulte des taux de remplissage moyens annuels des passagers faibles (28 % en 2012), y compris durant la période estivale pour les principales îles (inférieure à 40 %).

En outre, en l'absence de navire dédié et des spécificités du transport de certaines marchandises dangereuses, de nombreuses rotations sont consacrées au seul fret, parfois avec des navires loués hors de la flotte du délégataire.

Les infrastructures portuaires deviennent inadaptées car elles n'ont pas évolué au même rythme que la taille des navires utilisés et les fréquentations en passagers et véhicules.

Les engagements contractuels du délégant et du délégataire sont respectés sous réserve du nécessaire renforcement de la mission de contrôle des services du département.

Lors du dernier renouvellement des contrats, le département a pu réduire sa participation forfaitaire à la principale délégation de service public et maintenir celle qui est relative à l'île d'Arz.

Les comptes des DSP sont déficitaires, en partie du fait d'une fréquentation en baisse régulière pour les îles du large et d'une évaluation incorrecte des dépenses et recettes pour les deux contrats. Pour celui relatif à la desserte des îles du large, le déficit cumulé entre 2008 et 2012, soit 5 816 983 €, représentait 6,26 % du chiffre d'affaires sur la même période.

Relevé des principales recommandations

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations suivantes :

1. Mettre en place un budget annexe spécifique aux liaisons maritimes ;
2. En matière de tarifs, se conformer aux dispositions des contrats et appliquer la jurisprudence ;
3. Obtenir dans les rapports annuels des délégataires une information plus détaillée des conditions d'attribution des tarifs et de leurs volumes annuels sur les différents catégories d'usagers ;
4. Respecter la délibération sur l'amortissement des navires ;
5. Contractualiser le remboursement de la contribution économique territoriale (CET) mise en place en 2012 ;
6. Soumettre les rapports annuels des délégataires, à l'examen des membres de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

1 LE CADRE JURIDIQUE ET ORGANISATIONNEL

1.1 Le contexte des liaisons maritimes

Les îles de l'Atlantique et de la Manche, parfois appelées « Îles du Ponant », forment un ensemble de treize îles et de deux archipels peuplés d'environ 16 000 habitants permanents.

Le département du Morbihan a une population de 722 000 habitants (INSEE) et une superficie de 6 822 km². Il dispose de 57 ports maritimes sur 830 km de côtes (hors îles).

La desserte des îles habitées doit répondre à deux besoins de nature très différente : assurer une continuité territoriale toute l'année pour une population généralement peu nombreuse et transporter des volumes variables et parfois très importants de visiteurs et de marchandises en période estivale.

Dans un de ses rapports à la commission permanente, en septembre 2012, le président du conseil général indiquait que le tourisme représentait 11 % du PIB du Morbihan, les îles morbihannaises constituant une vitrine nationale du patrimoine départemental. L'accès à ces îles pour les touristes constitue donc un enjeu important pour leur développement économique.

L'environnement des liaisons insulaires est caractérisé par une fréquentation annuelle globalement en baisse depuis plusieurs années dans un contexte de financements publics contraints. A certaines périodes, notamment durant l'été, le service public est fortement concurrencé par l'offre privée en matière de transport de passagers.

Les deux délégations de service public¹ (DSP) du département concernent le transport de passagers et de marchandises, pour les liaisons maritimes entre le continent et, d'une part les îles du large (Houat, Hoëdic, Belle-Île, Groix) à partir de Quiberon et Lorient et d'autre part l'île d'Arz dans le golfe², à partir de Vannes. La population desservie dans ce cadre juridique représente globalement près de 8 360 insulaires³.

En 2012, plus de 1,6 million de passagers⁴ ont été transportés par les exploitants de ces deux délégations de service public, dont 15 % pour l'île d'Arz.

A sein de son administration, le conseil général dispose d'un service intitulé « Liaisons maritimes et travaux portuaires » dans sa direction des « espaces littoraux et des activités maritimes (DELAM) », chargé du suivi des deux DSP. Dans ce service plusieurs agents, représentant l'équivalent de trois équivalents temps plein, participent à la gestion de la compétence.

Le département possède une flotte de navires qu'il met à disposition des délégataires. Pour assurer l'approvisionnement en hydrocarbures de Belle-Ile-en-Mer et de l'Île d'Yeu, un syndicat mixte de transport d'hydrocarbures a été constitué par les départements du Morbihan et de la Vendée. Propriétaire du pétrolier, le syndicat assure l'exploitation du navire *via* une délégation de service public.

¹ Conformément aux articles L. 5431-2 du code des transports et aux articles L. 1411-1 et suivants, et R. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

² L'île aux Moines est seulement desservie par des compagnies privées.

³ Belle-Ile (5 326 h.), Groix (2 364), Houat (274), Hoëdic (118) et l'Île d'Arz (260).

⁴ Un passager est décompté une fois à l'aller et une au retour. Un visiteur qui passe une journée sur les îles est compté pour 2 passages au sens des DSP. De même pour les navires, une rotation correspond à un aller/retour.

1.2 Le cadre légal et les objectifs

1.2.1 Le cadre légal

Le département du Morbihan est compétent en matière de « transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles » conformément à l'article L. 5431-1 et suivants du code des transports et constitue une collectivité organisatrice des transports.

1.2.2 Les objectifs

1.2.2.1 *Les orientations générales du département du Morbihan*

Le 24 janvier 2007, à l'occasion de la préparation du renouvellement de la DSP des îles du large et sur la base des réflexions d'un groupe de travail mis en place lors de sa séance du 26 septembre 2006, le conseil général a défini ses grandes orientations. Le choix du délégataire a été entériné lors de la séance du 27 novembre 2007.

Les documents préparatoires au « document programme » de la DSP, présentés dans les deux premières séances précitées, détaillent le service demandé (mode de gestion en DSP, mise à disposition des navires de type « roulier⁵ », politique tarifaire, ...) sans approfondir complètement le contour des obligations du service public. Ainsi, ils ne précisent ni le nombre de rotations minimum à retenir pour chaque île ni l'évaluation de la participation financière du département envisageable dans ce cadre. Il en est de même pour le renouvellement de la DSP de l'île d'Arz.

Or, l'article L. 5431-2 du code des transports prévoit que : « La collectivité territoriale organisatrice peut fixer des obligations de service public concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à offrir le service et la tarification pour les services réguliers à destination des îles ou entre îles. Ces obligations de service public s'appliquent de façon non discriminatoire à toutes les entreprises ... ».

L'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit également que l'assemblée délibérante statue « ... au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire ... ».

Au vu des documents produits, le conseil général n'a pas délibéré sur le service minimum requis demandé dans ses « documents programmes ».

Dans les documents programmes adossés aux cahiers des charges des DSP, le département a listé une série d'objectifs en lien avec les critères de jugement des offres et a fixé plus précisément le contour des obligations de service public en déterminant notamment le service minimum à assurer⁶.

Toutefois, il n'a pu justifier ce niveau, qui s'exprime en nombre de rotations minimum par jour et pour chaque île, si ce n'est sur la base du service déjà réalisé lors des DSP précédentes.

⁵ Un roulier est un navire utilisé pour transporter entre autres des véhicules, chargés grâce à une ou plusieurs rampes d'accès.

⁶ Le département considère que le principe de continuité territoriale impose le nombre minimum de rotations quotidiennes suivants : 5 pour Belle-Ile-en-Mer, 4 pour Groix et 1 pour Houat/Hoëdic. En service complémentaire, des nombres moyens de rotations sont retenus sur 4 ou 5 périodes de temps dans l'année : soit environ entre 5 et 9 rotations pour Belle-Ile-en-Mer et Groix et entre 2 et 5 pour Houat/Hoëdic.

1.2.2 Les débats d'orientations budgétaires et les contrats de DSP

Les objectifs et priorités de l'année sont présentés lors des débats d'orientation budgétaires. Les liaisons maritimes y sont exposées dans un document de deux à trois pages, mais les données financières présentées sont assez peu détaillées et inférieures à la réalité (cf. *infra*).

L'article 4 de la DSP des îles du large liste les missions et les objectifs du délégataire, de manière générale pour l'ensemble du service et de manière spécifique pour les quatre liaisons.

A la lecture des rapports d'activité des délégataires ou de ceux du délégant en assemblée délibérante, la chambre constate que le suivi de ces objectifs n'est pas formellement réalisé.

S'agissant de l'île d'Arz, l'article 2 de la DSP présente les caractéristiques du service public attendu. Il n'y a pas d'objectifs globaux à la différence de la DSP précitée.

1.2.3 La traduction budgétaire

Le conseil général dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) mis à jour annuellement. Ce plan est établi sur cinq années et couvrait, au moment du contrôle, la période 2014/2018.

Le plan prévoit des financements représentant globalement près de 20 M€, soit une moyenne annuelle de 4 M€, sur les trois thématiques en lien direct avec les liaisons maritimes : les travaux dans les ports départementaux (1,7 M€), les travaux de construction et de maintenance des gares maritimes (5,4 M€), la construction d'un nouveau navire et les travaux sur le reste de la flotte (12,7 M€).

1.3 Le cadre contractuel

1.3.1 Les supports juridiques

Les deux DSP, contractées sous forme d'affermage, sont les suivantes :

Liaisons	Exploitant	Durée de la DSP	Début	Fin
Iles de Groix, de Houat, de Hoëdic et de Belle-Ile-en-Mer	Compagnie Océane / Véolia	7 ans	01/01/2008	31/12/2014
Ile d'Arz	Compagnie du Golfe / Véolia	6 ans	01/01/2006	31/12/2011
	Bateaux-bus du Golfe / Finist'mer	6 ans et 8 mois	01/01/2012	31/08/2018

Source : rapports annuels des délégataires

La plus importante, relative aux liaisons avec les îles du large, a été attribuée à la Compagnie Océane, filiale de Veolia Transport dédiée à ce contrat, après une mise en concurrence qui a opposé trois candidats. Fin 2013 un contentieux relatif aux modalités d'attribution de ce contrat, engagé le 28 janvier 2008 par un candidat évincé, n'était pas encore jugé.

Le second contrat de DSP a été attribué à la société Finist'mer pour la desserte de l'île d'Arz. D'une durée de six ans et huit mois, il a débuté le 1^{er} janvier 2012. La mise en concurrence avait également opposé trois candidats. Ce contrat faisait suite à celui signé pour six années, de 2006 à 2011, avec la Compagnie du golfe. L'information financière mise à la disposition de ces trois concurrents s'appuyait notamment sur les rapports annuels du délégataire précédent. Elle portait essentiellement sur une liasse fiscale laquelle concernait un service qui dépassait le seul périmètre de la DSP.

S'agissant du périmètre délégué, le département n'a pas souhaité rassembler les DSP actuelles en une seule, éventuellement dans le cadre d'un allotissement, alors que les candidats étaient probablement capables d'assurer un service global.

Pour l'île d'Arz, le dispositif est susceptible d'évoluer. En effet, le plan de déplacement urbain (PDU) de la communauté d'agglomération de Vannes pour la période 2011/2020, adopté en février 2011, précise « ... la question de la prise en charge de la desserte des îles par la communauté d'agglomération ... sera étudiée après l'adoption du PDU ».

1.3.2 L'expression des besoins

1.3.2.1 *Au travers des DSP*

Les DSP prévoient un service de base pour les besoins fondamentaux et quotidiens des îles et un service complémentaire lié à l'activité touristique.

La durée de la DSP de l'île d'Arz, initialement envisagée à cinq ans lors du vote de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) du 10 février 2011, a été fixée à six ans et huit mois dès la parution des avis d'appel public à candidature. Le transport de marchandises est prévu dans les termes suivants : « le service ainsi défini, soit jusqu'à 1400 rotations, doit être assuré de manière continue en fonction des besoins, ... ». Cette valeur limite maximale annuelle n'a pu être expliquée.

1.3.2.2 *De la part des insulaires*

Des états généraux se sont tenus en octobre 2013 au sein de la communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer (CCBI) pour établir un bilan des doléances et propositions, dans le cadre du renouvellement de la DSP des îles du large en 2014. Ce bilan a été mis en ligne sur le site internet de la communauté.

S'il relève les pertes de la DSP et les contraintes financières du département, ce bilan, comme les blogs insulaires, sollicite une baisse du coût des billets, un maintien ou un renforcement du nombre de liaisons quotidiennes, le maintien d'une flotte similaire et une maîtrise des coûts.

Deux propositions sont également formulées : la mise en place d'un service public de cabotage pour les marchandises et une politique tarifaire variable selon la saison, en fonction du taux de remplissage des navires.

1.3.3 L'information du délégué

1.3.3.1 *Les modalités de transmission de l'information*

1.3.3.1.1 Pour les îles du large

Les services et élus du département sont informés au travers de plusieurs documents ou réunions : les comptes rendus mensuels et annuels du délégataire, les comptes rendus annuels du « comité paritaire » où sont notamment présentés les comptes rendus annuels précités et examinés les évolutions tarifaires.

Les échanges sur les dossiers examinés par la commission « horaires » ne donnent pas lieu à un compte rendu, sauf au travers de tableaux d'horaires. Or l'examen des comptes rendus établis par le délégataire montre que la commission n'examine pas les seuls dossiers relatifs aux horaires.

Les comptes rendus annuels du délégataire ne sont pas datés. Ils sont habituellement produits après le délai légal fixé par l'article L. 1411-3 du CGCT, soit au-delà du 1^{er} juin N+1, sans mise en œuvre des pénalités prévues.

Ils sont présentés lors des réunions du « comité paritaire » habituellement tenues en octobre de l'année N. D'ailleurs ces réunions devraient se tenir en juillet selon l'article 26.2 du contrat.

Les comptes rendus mensuels ne sont pas datés et sont parfois transmis avec retard. Ainsi, ceux d'août et septembre 2013 ne sont parvenus au département que le 17 octobre 2013. Le premier rapport aurait dû être produit avant le 20 septembre (cf. article 26.1 du contrat).

1.3.3.1.2 Pour l'île d'Arz

Les services n'ont pu justifier la date de production des rapports dans les délais contractuels en l'absence de mention de date sur le document. Selon la DELAM, celui relatif à l'exercice 2012 aurait été reçu en juillet 2013, soit au-delà du délai légal rappelé *supra*.

Ce rapport, jugé insuffisant par le département notamment au niveau de la présentation des éléments financiers, a fait l'objet d'une correction reçue le 11 juillet 2013.

En outre, le budget prévisionnel et les rapports trimestriels contractuels ne sont pas produits et le contrat de délégation ne prévoit pas de réunion entre le délégant et le délégataire permettant des échanges sur l'exécution du contrat.

Dans sa réponse, le directeur de la société Bateaux-bus du Golfe fait valoir que bien que non prévue contractuellement, une réunion annuelle s'est tenue avec les élus du département et la mairie de l'île d'Arz en novembre 2013 et que de nombreux échanges directs avec le conseil général ont lieu tout au long de l'année. Il précise qu'un tableau relatif aux fréquentations est fourni chaque trimestre au conseil général.

1.3.3.2 L'information de la commission consultative des services publics locaux

Contrairement aux dispositions de l'article L. 1413 du code général des collectivités territoriales, le département ne convoque jamais la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour lui présenter les rapports annuels des délégataires.

1.3.3.3 Les rapports annuels des délégataires

1.3.3.3.1 Les îles du large

Les comptes rendus mensuels et annuels du délégataire de la DSP des îles du large sont conformes dans leur contenu aux prescriptions du contrat. Ils pourraient mettre en exergue les relations commerciales et les partenariats qui sont développés avec les comités d'usagers des îles, les offices de tourisme et les associations.

1.3.3.3.2 L'île d'Arz

Le contenu des comptes rendus annuels de la DSP de l'île d'Arz n'est pas conforme aux dispositions contractuelles.

S'agissant de la précédente DSP 2006/2011, et bien que prévues par le contrat (article 9), les données financières étaient essentiellement limitées à une copie de la liasse fiscale, cette dernière concernant un périmètre plus large que la seule DSP. Ces éléments se sont donc avérés insuffisants pour le délégant.

S'agissant du contrat en cours, le rapport pour l'exercice 2012 ne présente aucune des données contractuelles relatives à la qualité de service : qualité de l'accueil, ponctualité des rotations, propreté des navires. En outre, l'information financière est peu développée et la structure des comptes financiers n'est pas similaire à celle des comptes prévisionnels du contrat, rendant difficile la comparaison entre prévisions et réalisations. Des améliorations ont été apportées dans la seconde version du rapport (cf. *infra*).

Le rapport pourrait également préciser, comme il le fait pour les recettes, la répartition de dépenses entre le transport de passagers et celui des marchandises afin de connaître leurs équilibres respectifs.

Dans sa réponse, le directeur de la société Bateaux-bus du Golfe indique que les prochains comptes rendus annuels présenteront la répartition des charges entre les marchandises et les passagers.

1.3.3.4 Les rapports annuels du président du conseil général

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-3 du CGCT, les rapports des délégataires sont examinés chaque année par l'assemblée délibérante. Les rapports du président, dont la trame est identique durant la période sous revue, reprennent et analysent les données des documents transmis par les délégataires.

1.3.3.5 La connaissance des données stratégiques

Au-delà des données des rapports annuels et des rencontres avec les délégataires, le conseil général ne dispose pas de toutes les données lui permettant d'avoir une connaissance approfondie des conditions de réalisation du service.

Les données suivantes, qui n'étaient pas demandées, seraient pourtant nécessaires :

- niveau d'emploi des équipages permettant d'apprécier le coût d'une rotation en plus ou en moins et de situer ce nombre vis-à-vis de seuils déclenchant des dépenses importantes : recrutement, formation ... ;
- profils des passagers, coûts et recettes de chaque rotation pour juger de leur importance en termes de résultat ;
- taux de remplissage des véhicules et poids-lourds dans les navires.

En conséquence, en 2013, un audit externe a été nécessaire au département pour obtenir ce type de données dans le cadre de la préparation du renouvellement de la DSP des îles du large.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le département prévoit de suivre l'exécution des prochains contrats avec un logiciel que les délégataires devront alimenter (niveau d'emploi des équipages, ...) et en exigeant des cocontractants toutes les données prévues.

1.3.4 L'évaluation de la qualité de service

1.3.4.1 Les îles du large

Le contrat de DSP des îles du large prévoit un intéressement à la qualité du service dans son annexe 9. Cette dernière définit les critères retenus et les niveaux d'exigence attendus.

A ce titre, plus de 300 k€ étaient prévus chaque année dans les comptes d'exploitation prévisionnels. Toutefois, ce montant agrège à la fois l'intéressement des agents à la qualité de service et leur participation aux résultats financiers, sans détailler ce que recouvrent ces notions.

Le contrat prévoyait que le délégataire devait produire sur la durée du contrat deux enquêtes de satisfaction et deux autres relatives à l'évolution des besoins de desserte. Le département, qui n'en avait pas connaissance, a demandé durant le contrôle les résultats d'une enquête de satisfaction réalisée par le délégataire en 2012.

Les rapports d'activité du délégataire précisent depuis 2009 que le niveau de contrôle défini dans la DSP n'est pas atteint, les représentants du délégant ne participant pas à la hauteur du dispositif prévu au contrat : participation d'un client mystère, réalisation de contrôles communs, etc.

Au regard des critères retenus et des niveaux d'exigence attendus, le délégataire constate néanmoins une forte satisfaction des usagers⁷ et un respect des objectifs fixés au contrat sur la base de l'enquête de satisfaction précitée.

S'agissant de la qualité de service, les rapports du président du conseil général à son assemblée concluent généralement à une conformité. Il s'avère qu'il s'agit le plus souvent, pour l'accueil et la propreté des navires ces dernières années, de la reprise d'informations déclaratives du délégataire, les services du délégant n'ayant pas effectué de contrôles comme l'indiquent d'ailleurs certains des rapports du département.

Cette conformité s'appuie également sur le respect d'engagements relatifs au nombre minimal de rotations et au nombre moyen de rotations par période (4 à 5 par an) pour chacune des îles et suivis lors des « commissions horaires ».

Ces engagements sont globalement respectés, même si ponctuellement certaines valeurs réalisées sont légèrement en deçà des objectifs sans que cela ne soit clairement relevé, dans des domaines pourtant soumis à pénalités éventuelles. En effet, soit l'objectif n'est pas atteint sur certaines périodes⁸, soit les valeurs présentées sont mesurées sur des périodes qui ne sont pas celles retenues contractuellement⁹. Cela peut être lié au fait que ces périodes, figées, ne tiennent pas comptes des dates de vacances scolaires.

Dernière composante de la qualité de service, les contrats prévoient également un enregistrement des plaintes et réclamations dont le délégataire doit communiquer mensuellement la synthèse. Ces éléments ne sont pas présentés dans les rapports mensuels ou annuels des délégataires mêmes si des données sont disponibles dans leurs services.

Le directeur de la compagnie Océane indique dans sa réponse qu'un intéressement est versé depuis 2011 (68 k€ en 2011 et 44 k€ en 2012). Il précise qu'aucune participation n'a pu être versée depuis 2008, la société n'ayant jamais dégagé au cours de ces années de résultat net positif.

⁷ En 2012, le bilan d'activité de la DSP présente les indicateurs suivants : 1,1 % de rotations annulées, 0,9 % de trajets retardés de plus de 15 minutes, 90 % de clients satisfaits de l'accueil en gare, 86 % pour la propreté des locaux, 90 % pour l'accueil dans les navires et 86 % pour l'accueil téléphonique.

⁸ Belle-Ile-en-Mer pour la période du 16 décembre 2012 au 6 janvier 2013 et pour la même période l'année précédente. Groix durant la période hivernale 2012/2013 (4,9/4,97).

⁹ La présentation des tableaux récapitulatifs du délégataire est ambiguë pour la période du 16 mars au 30 septembre pour Belle-Ile-en-Mer. Ainsi en 2012 et en 2013, l'objectif moyen sur cette période est atteint uniquement parce que le délégataire décompte, à part, la période du 16 au 31 mars, période en « déficit » par rapport à la moyenne attendue sur la période globale. Il en est de même pour l'île de Groix. La présentation n'est pas clairement réalisée sur des périodes identiques à celles qui sont définies au contrat.

1.3.4.2 *L'île d'Arz*

S'agissant de la DSP relative à l'île d'Arz, et malgré les dispositions contractuelles, la démarche d'analyse de la qualité de service (accueil, ponctualité, propreté) et les résultats ne sont pas restitués dans le rapport annuel du délégataire.

1.3.5 Les engagements du délégant

Les engagements du délégant ne concernent que la DSP des îles du large.

En matière d'investissement, le département a remplacé comme prévu l'un de ses navires (Kreiz-er-Mor) en 2008 par l'« Ile de Groix ».

En outre, l'article 12 de la DSP prévoyait que le délégant s'engageait, « en cours de contrat ... à rénover, à ses frais, la gare maritime de Quiberon », mise à disposition du délégataire. Ces investissements ne seront pas réalisés avant la fin du contrat. En effet, les travaux sont désormais programmés sur la période 2015/2018, le retard s'expliquant par des réponses à l'appel d'offres très supérieures aux estimations.

Conformément à l'article 10-1 du contrat, « l'autorité délégante s'efforce d'assurer la promotion du service délégué dans ses publications et à l'occasion de divers salons auxquels elle participe ». Cette démarche semble assez peu développée.

Enfin, sur la période analysée et pour les deux DSP, les services du département n'ont ni réalisé de vérifications formalisées sur place ni demandé de documents spécifiques comme le prévoient les contrats, si ce n'est récemment en préparation du renouvellement de la principale DSP.

1.3.6 Le renouvellement des contrats

A la fin de la précédente DSP des îles du large, le délégataire « sortant » n'avait transmis ni rapport annuel 2007 ni bilan du contrat comme le lui avait demandé le département. Aussi, pour préparer le renouvellement de l'actuelle DSP, ce dernier a commandé une étude pour établir ce bilan et initier la rédaction d'un cahier des charges.

Les dispositions contractuelles relatives aux modalités de transfert en fin de contrat d'éléments propres à assurer la continuité du service, notamment dans l'hypothèse d'un changement de délégataire, sont peu détaillées : site internet, fichiers clients, cartes d'abonnement et cartes insulaires, données de la comptabilité analytique, n° de téléphone dédié aux réservations¹⁰.

2 LES RELATIONS AVEC LES USAGERS

2.1 Les usagers du service

2.1.1 Les différentes catégories d'usagers du service

2.1.1.1 Les îles du large

En premier lieu, les clauses du contrat de la DSP des îles du large relatives aux catégories d'usagers ne sont pas respectées.

¹⁰ Cf. rapport annuel 2012 du délégataire de la DSP de l'île d'Arz.

En effet, quatre principaux tarifs passagers sont identifiés à l'article 17 et à l'annexe 13 : insulaires résidant au moins 8 mois sur 12 sur l'île, résidents secondaires, passagers départementaux et autres usagers.

Or, les comptes rendus annuels du délégataire évoquent deux autres catégories de passagers : les enfants d'insulaires, non-résidents dans les îles, et les tarifs gratuits permanents.

Le compte rendu annuel 2012 présente le tableau suivant relatif au nombre de clients d'Océane ayant certains statuts spécifiques.

	INSULAIRES	RESIDENTS SECONDAIRES	ENFANTS D'INSULAIRES
Belle-Ile-en-Mer	6 306	6 136	4 229
Ile de Groix	2 753	2 515	2 894
Ile de Houat	311	264	413
Ile de Hoëdic	173	237	138
TOTAL	9 543	9 152	7674

Les enfants d'insulaires, non-résidents, sont décomptés avec les résidents secondaires. Ces deux catégories d'usagers partagent un même tarif aménagé. Dans le décompte des passagers, ces deux catégories ne sont pas distinguées l'une de l'autre. Ensemble, ils représentaient 9 % des passages en 2012.

Le nombre des cartes délivrées pour ces enfants évolue rapidement (+ 25 % depuis 2009) et devient, pour deux îles, supérieur au nombre de cartes attribuées aux insulaires.

Les documents téléchargeables sur le site internet de la commune du Palais, à Belle-Ile-en-Mer, précisent que sont considérées comme enfants d'insulaires, les personnes qui ont au moins un parent insulaire (père ou mère). Leurs conjoints et enfants de moins de 18 ans ont également accès à ce tarif.

En second lieu, la jurisprudence du Conseil d'État¹¹ permet de déroger au principe d'égalité des usagers dans trois situations : autorisation légale, intérêt général justifiant cette dérogation ou existence d'une différence de situation objectivement appréciable entre les usagers.

La possibilité d'une différence tarifaire en faveur des résidents permanents, représentant 24,2 % des passages en 2012 pour les îles du large, est admise dans un considérant de l'arrêt précité. Le Conseil d'Etat considère qu'il « ... existe entre les personnes résidents de manière permanente à l'île de Ré et les habitants du continent dans son ensemble, une différence de situation de nature à justifier les tarifs de passage réduits applicables aux habitants de l'île ; qu'en revanche, les personnes qui possèdent dans l'île de Ré une simple résidence d'agrément ne sauraient être regardées comme remplissant les conditions justifiant que leur soit appliqué un régime préférentiel ».

D'ailleurs, le tribunal administratif de Rennes, par un jugement du 19 juillet 1995, a annulé la délibération de la commission permanente du conseil général du Morbihan du 24 février 1994, cette dernière considérant à tort les enfants d'insulaires non-résidents comme des insulaires à part entière. Or, malgré cette décision qui n'a pas fait l'objet d'un appel, le département a maintenu cette catégorie d'usagers.

Si le nombre d'enfants d'insulaires non-résidents est connu, tel n'est pas le cas du nombre de passages.

¹¹ Cf. Conseil d'Etat, Sect. 10 mai 1974, *Sieur Denoyez et Sieur Chorques / Bac de l'île de Ré*.

En troisième lieu, les conditions d'attribution des passages gratuits ne sont présentées ni dans le contrat, ni dans les rapports annuels, en dehors des « gratuits à caractère temporaire » prévues à l'article 17. Dans ce cadre, le bilan qui doit être transmis à l'autorité délégante et figurer dans le rapport d'activités annuel n'est pas communiqué par le délégataire.

Les tarifs gratuits représentent pourtant plus de 34 000 passages en 2012, soit 2,5 % des passages. Dans ses rapports annuels, le délégataire évoque la notion « d'employés » à la place de celle de « gratuits ».

Dans le cadre du présent contrôle, les services du département ont indiqué qu'un certain nombre d'agents des services départementaux et de l'État bénéficient de cartes de passages libres qui leur sont attribuées pour l'exercice de leur fonction. Ils précisent que ces dispositions ne devraient plus concerner que les seuls agents du département à compter du 1^{er} janvier 2014 et qu'un contrôle régulier de leurs détenteurs est réalisé.

Enfin, ils font valoir que des accords d'entreprise ont accordé la gratuité aux personnels en activité de l'entreprise délégataire, aux retraités ainsi qu'à leur famille.

2.1.1.2 *L'île d'Arz*

La grille tarifaire de la DSP de l'île d'Arz n'appelle pas d'observation. Toutefois, aucune information n'est disponible sur les conditions d'attribution des passages gratuits et sur leur décompte dans les rapports annuels. Le délégataire a précisé lors de l'instruction que 1 150 gratuits commerciales ont été distribuées, hors enfants de moins de quatre ans, soit 0,5 % des passages.

2.1.2 La gestion des cartes d'insulaires de la DSP des îles du large

L'article 17 du contrat prévoit que « les cartes « insulaires » et « résidents secondaires » sont délivrées par le délégataire sur proposition des collectivités insulaires et en concertation avec elles conformément à la définition des ayants droit précisée en annexe 15, validée par l'autorité délégante.

La chambre observe une amélioration de la gestion de cette base dont le nombre de cartes d'insulaires, validées par les communes et délivrées par le délégataire, a longtemps été très supérieur à la population recensée.

Le dispositif prévu « en concertation » avec les collectivités s'est difficilement mis en place sur Belle-Ile-en-Mer et n'a été harmonisé avec les quatre communes de l'île que récemment, mi-2013, à la suite d'un courrier du délégataire adressé le 20 mars 2013 au délégant. Auparavant, certaines communes attribuaient cette qualité sans aucune justification auprès du délégataire. Ce dernier a désormais imposé un modèle de dossier d'établissement de carte.

Mais pour cette île, le délégataire n'a pas la possibilité de vérifier la réalité de la qualité des titulaires des cartes mais seulement de connaître sur quelle base documentaire la mairie atteste de cette qualité. A l'inverse, le délégataire gère complètement l'attribution des cartes pour les trois autres îles.

L'harmonisation des dossiers mise en place depuis plusieurs années permet d'affiner le contenu de la base du délégataire mais le nombre de cartes mises en service fin 2012 reste supérieur aux recensements 2012.

La gestion des 27 000 cartes annuelles d'abonnés mobilise deux personnes à temps plein dans les services du délégataire.

La chambre observe également qu'il n'y a aucun contrôle du délégant sur cette base qui concerne des usagers à l'origine d'un tiers des passages de personnes et près de deux tiers des passages de véhicules.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il a demandé à ses services de réfléchir à de nouvelles procédures d'attribution des cartes sur la base de la délibération de 2001 afin que l'autorité délégante exerce pleinement son contrôle.

2.2 Les tarifs

2.2.1 La politique commerciale

Le délégataire a mis en place différents abonnements et tarifs pour différents types de passages (groupes, véhicules en fonction de la longueur, poids lourds en fonction du poids, animaux, ...). Les insulaires et leurs véhicules bénéficient d'une forte réduction sur le tarif de référence.

Pour optimiser les flux et les recettes, adapter au juste coût les services rendus et réduire certaines dépenses, le délégataire de la DSP des îles du large a pris plusieurs dispositions ces dernières années, notamment aux niveaux des réservations et des tarifs poids-lourds.

D'autres dispositions pourraient être étudiées :

- forte réduction, voire interdiction du passage des camions (en trafic haut¹² ou à vide) certaines journées ou durant certaines périodes chargées (début et fin de vacances scolaires, veille de jour férié) pour donner la priorité au passage de véhicules légers ;
- forte augmentation du coût de la réservation des poids-lourds dont l'absence peut pénaliser les capacités d'emport de certains navires ;
- modulation des tarifs certains jours, selon la demande ;
- optimiser la synchronisation des différents moyens de transports : train, bus, navette, etc. ;
- étude des possibilités de mettre en place des facilités pour certaines catégories : étudiants insulaires, etc.

Les tarifs mis en place au profit des insulaires ont permis, depuis plusieurs années, le développement de sociétés de transport basées directement sur les îles. Elles disposent en outre d'un avantage historique, non-contractuel : la réservation anticipée de milliers de créneaux de passages maritimes sur une période de six mois, laquelle n'est pas offerte aux autres entreprises et particuliers.

Ainsi, par exemple, près de deux tiers des créneaux sont rapidement réservés sur Belle-Ile-en-Mer, ce qui restreint considérablement les possibilités de réservation.

2.2.2 La politique de communication

La politique de communication du délégataire des îles du large est décrite dans les rapports annuels. Ainsi, la centrale d'appels téléphoniques a géré 110 000 appels en 2012. Le site internet a été refondu et sa fréquentation est en forte hausse. Les ventes en ligne représentaient 28 % du chiffre d'affaires en 2012, en progression régulière.

Les dépenses de communication et de marketing constatées depuis le début du contrat (1,9 M€) sont similaires à celles des comptes prévisionnels actualisés. La diminution de la fréquentation ne s'est donc pas traduite par un renforcement des moyens.

¹² Extrait de l'annexe 15 du contrat de DSP : « Le tarif normal est le tarif haut. Par dérogation, le tarif bas peut s'appliquer. Il concerne exclusivement les denrées périssables en camions réfrigérés ou en conteneurs frigorifiques, le courrier et colis postaux et les produits pharmaceutiques. Tous les autres produits rentrent dans la catégorie tarif haut. Pour bénéficier du tarif bas le responsable du camion doit autoriser un représentant de la compagnie maritime à vérifier le contenu du camion pour vérifier si ce contenu correspond à la liste limitative des produits indiqués plus haut bénéficiant du tarif bas ».

2.2.3 L'évolution des tarifs

Les tarifs sont proposés par le délégataire, présentés et discutés en commission paritaire et votés par l'assemblée délibérante, sauf pour l'exercice 2010. En effet, en raison d'une forte baisse des carburants en 2009, la formule d'indexation des tarifs n'a pas été appliquée. Au lieu de la baisse prévue, une neutralisation des prix a été retenue sur la base de l'avis favorable du comité paritaire du 15 octobre 2009, mais sans une délibération pourtant obligatoire.

Entre 2008 et 2013 ils ont progressé de 16,20 % (cf. annexe 1). L'analyse du processus d'évolution et de validation des tarifs met en évidence les constats suivants :

- La formule de révision s'applique sur des tarifs TTC. Ce choix particulier rend moins lisible leur progression, compte tenu de l'évolution qui intervient en parallèle à la fois au niveau du taux de TVA et des modalités d'application de la taxe Barnier ;
- La grille de prix est votée en fin d'année pour l'année suivante. En conséquence, il y a peu de souplesse pour le délégataire au cours de l'année, face notamment à la concurrence estivale ;
- Le taux d'évolution concerne plus de 200 tarifs. Ces derniers peuvent en outre évoluer indépendamment les uns des autres, certains d'entre eux ayant une progression rapide conformément aux propositions du délégataire. Aussi, en termes de communication, une distorsion apparaît entre le vote du taux par le département et la réalité des tarifs.

Ainsi, entre 2008 et 2012, la formule de révision a généré un taux d'augmentation des tarifs de 10,39 %. L'analyse de la grille des tarifs montre, au travers de l'extrait produit en annexe 1, une progression de 13 % à 79 %, selon les cas.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a fait part de son intention d'améliorer la lisibilité de la grille tarifaire.

2.3 L'activité opérationnelle

2.3.1 Les moyens mis en œuvre

2.3.1.1 *Les infrastructures portuaires et les gares maritimes*

2.3.1.1.1 Les liaisons avec les îles du large

La mise à disposition gracieuse des gares et infrastructures portuaires est prévue au contrat.

Compte tenu de la fréquentation des ports et de la taille des rouliers de la compagnie Océane et des différentes vedettes assurant la desserte des îles, il apparaît que les infrastructures portuaires et leurs accès sont de moins en moins adaptés du fait notamment de l'exiguïté tant des plans d'eau que des surfaces de quai.

Les problèmes de stationnement et le croisement des différents flux lors des débarquements et embarquements dans des espaces restreints soulèvent des questions de sécurité régulièrement évoquées en conseils portuaires¹³ ou dans les rapports annuels des délégataires.

Des travaux sont néanmoins programmés et réalisés sur les différentes infrastructures et le délégataire met en place des dispositions pour gérer les différents flux sur les quais.

¹³ Par exemple au conseil portuaire du 30 novembre 2012 / Port-Tudy à Groix.

Toutefois, les travaux d'adaptation sont coûteux et les gestionnaires ne disposent pas, seuls, des ressources financières nécessaires pour les assurer, ainsi que le montrent certaines opérations menées avec le département, par exemple la cale Bonelle au Palais.

Le contrat de DSP détaille également les locaux mis à disposition du délégataire. Une autorisation d'occupation temporaire (AOT) a été octroyée par le département pour une cafétéria dans la gare maritime de Lorient. En revanche, tel n'est pas le cas pour d'autres situations similaires : transporteur privé ou office municipal de tourisme à Quiberon par exemple.

2.3.1.1.2 Les liaisons avec l'île d'Arz

La convention de DSP relative à l'île d'Arz n'inclut pas la mise à disposition gratuite de locaux commerciaux dans la gare maritime de Vannes. Ceux-ci ont été construits par le département sur le port de Vannes et concédés à la commune. Le local utilisé par le délégataire est loué à la commune de Vannes.

Cette disposition peut occasionner des difficultés de disponibilité des locaux liées au bail commercial mis en place. Ainsi, le précédent délégataire de la DSP renouvelée en janvier 2012 n'a pas accepté de quitter ces locaux, mais seulement de les partager avec le nouveau délégataire, tout en lui faisant directement concurrence une grande partie de l'année sur ce même site.

Une visite de ce site a permis de mettre en évidence certaines difficultés d'exploitation, confirmées par le délégataire dans sa dernière version du rapport annuel d'activités pour 2012.

Premièrement, malgré une activité annuelle, le poste de stationnement des trois navires du délégataire n'est pas dédié mais varie régulièrement selon les décisions de la capitainerie.

En réponse, le maire de Vannes indique que les autorisations d'amarrage sont liées au développement de l'activité du port et aux contraintes d'exploitation.

Deuxièmement, le poste d'embarquement de la gare maritime de Vannes n'est pas aux normes permettant l'accueil des personnes à mobilité réduite (PMR) et la passerelle entre le ponton d'embarquement et le quai n'est pas fixe coté quai. Au niveau du sol, ce dispositif mobile est dangereux pour les personnes attendant un navire, notamment les enfants.

Dans sa réponse, le maire de Vannes s'engage à améliorer la sécurité des accès.

Troisièmement, les locaux de la gare maritime de Vannes étant devenus trop petits à la suite du découpage avec l'ancien délégataire lors du renouvellement de la DSP, le délégataire en fonction a dû solliciter l'installation d'une billetterie automatique sur le côté du bâtiment.

Enfin, le délégataire attend une clarification du statut de deux « corps morts », situés hors de la concession du port de Vannes, qu'il utilise dans le cadre de la DSP au niveau de la cale de Barrarac'h et qui devraient être officiellement autorisés.

2.3.1.2 La flotte de navires

2.3.1.2.1 La présentation de la flotte

Le tableau ci-dessous présente la flotte utilisée dont l'âge moyen était d'approximativement de 15 ans fin 2013.

Liaisons	Matériels mis à disposition par le département	Matériels loués ou appartenant à l'exploitant
Belle-Ile-en-mer	- Vindilis (462 + 39) ¹⁴ - Bangor (450 + 32) - Acadie (600 + 20) (secours en cas d'avarie)	Kerdonis (295) en location
Ile de Groix	- Saint-Tudy (440 + 20) - Ile de Groix (450 + 32) anciennement Kreiz er Mor	
Ile de Houat	- Dravanteg (182)	Melvan (234) en location
Ile de Hoëdic		Enez Edig (250) en location
Ile d'Arz	- Barge Béluré	Heb Ken (ex Guerzido (140)) Iles d'Or XVI (168)

Sources : DSP des îles du large.

En dehors de l'Acadie, en cours de remplacement, l'ensemble des navires utilisés a été adapté aux nouvelles dispositions relatives aux personnes à mobilité réduite (PMR).

La flotte évolue régulièrement. Depuis le début de la DSP en janvier 2008 le délégataire utilise deux nouveaux navires sur Groix¹⁵ et Houat/Hoëdic¹⁶.

2.3.1.2.2 Le transport de marchandises vers les îles du large

La composition de la flotte du département est le résultat d'un choix d'organisation réalisé depuis plusieurs années pour assurer simultanément le transport de marchandises, de véhicules et de personnes sur les mêmes navires. Outre les palettes, un volume important de marchandises est transporté par camions sur ces navires, y compris des matériaux de construction et des matières dangereuses.

Ces trois flux ont des intensités variables, y compris au sein d'une même journée.

En outre, contrairement à d'autres collectivités (Vendée, Finistère, Communauté d'Agglomération de Toulon), le délégataire ne dispose pas de barge ou de caboteur dédié aux marchandises et véhicules.

Il en découle la mise en place de navires polyvalents et donc plus coûteux¹⁷ pour lesquels les taux de remplissage de passagers sont faibles en moyenne mensuelle, y compris l'été, et pour lesquels les contraintes de sécurité imposent des rotations spécifiques dédiées aux seules marchandises.

Ainsi, selon le rapport annuel du délégataire il y a eu en 2012, en sus des 40 rotations de pétroliers pour Belle-Ile-en-Mer, 285¹⁸ rotations de navires dédiées aux seuls marchandises et véhicules à destination des quatre îles du large.

De ce fait, pour Belle-Ile-en-Mer par exemple et à 126 reprises cette année, un navire de type roulier avec un équipage complet (neuf personnes) a été utilisé sans passager alors qu'il dispose de 400 places. Compte tenu des prix pratiqués pour les poids-lourds insulaires, la recette de chacune de ces rotations pour Belle-Ile-en-Mer est restée inférieure au coût de revient qui sont de l'ordre de 2 500 €.

¹⁴ (X, Y) : nombre de places de passagers et de véhicules, dont 2 à 4 poids-lourds.

¹⁵ « l'Ile de Groix » appartient au conseil général.

¹⁶ Le Melvan est loué par le délégataire.

¹⁷ Non seulement au moment de l'acquisition, mais également aux niveaux des frais d'entretien et de personnels au niveau de la taille de l'équipage.

¹⁸ Soit 126 pour Belle-Ile-en-Mer, 68 pour Groix et 91 pour Houat et Hoëdic d'après les rapports d'activités.

En outre, pour 40 rotations à destination de Houat et Hoëdic, le délégataire a dû louer un navire spécifique hors de sa flotte pour transporter carburants et déchets.

Par ailleurs, s'agissant des matières dangereuses, le délégataire est soumis aux obligations du code international du transport maritime de marchandises dangereuses (IDMG) et de la division 411 des dispositions en la matière de l'Etat français, notamment lors de transport conjoint de ces marchandises avec des passagers. Dans un courrier en date du 23 novembre 2013 adressé au conseil général, le délégataire appelle l'attention du délégant sur plusieurs difficultés, notamment en termes de volumes concernés, de déclaration des biens transportés, de navires habilités et d'organisation des contrôles.

Pour les entreprises insulaires de transport, les dispositions contractuelles, les contraintes portuaires et la politique tarifaire se traduisent par :

- un prix de passage peu élevé des camions qui sont essentiellement leur propriété ;
- la possibilité offerte à certaines entreprises de permettre la présence de camions, sans conducteur attitré¹⁹, durant les traversées ;
- la faiblesse des contraintes sur le passage des camions lors des périodes de forte activité (week-end de vacances scolaires, veilles de fêtes), y compris pour le transport de marchandises les moins vitales (tarif dit « haut ») ;
- un système de réservation du passage de véhicules sur les navires peu coûteux²⁰, pouvant générer des places vides de véhicule lors de non présentation de poids lourds (condamnation partielle du « car-deck »), malgré une demande importante y compris en période de pointe ;
- un accès limité des transporteurs privés à certaines infrastructures comme les cales du port du Palais à Belle-Ile-en-Mer, ce qui complique le déchargement des matériaux en rallongeant les délais de transports. En effet, dans ce port, le transporteur privé existant ne peut décharger que dans un bassin à flot protégé par des écluses et inaccessible à marée basse. Au final, avec des délais de transports complémentaires, le coût des marchandises transportées est impacté²¹.

Enfin, les volumes de marchandises²² et le nombre de poids-lourds concernés, comme les modalités de gestion des carburants (cf. *supra*) et la durée de vie du centre d'enfouissement des déchets de Belle-Ile-en-Mer, militent pour une réflexion approfondie sur l'évolution de la typologie de la flotte comme l'a déjà souligné le département, notamment lors du DOB 2012 : « Parallèlement à la poursuite de l'étude définissant le programme d'un nouveau navire en remplacement de l'ACADIE, il est nécessaire d'approfondir la réflexion sur le devenir de l'ensemble de la flotte et en particulier les articulations à trouver entre les dessertes de Belle-île-en-Mer et de l'île de Groix ».

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que « le département a le souci de ne pas soutenir cette situation et la prochaine délégation vise une atténuation sensible de cette distorsion de concurrence qui pourrait favoriser des offres privées plus nombreuses ».

¹⁹ Dans ce cas, un conducteur « gère » plusieurs poids lourds et des conducteurs sont présents à l'arrivée du navire pour assurer le déchargement. En cas déroutement du navire, le déchargement peut être problématique compte tenu de la position des poids-lourds.

²⁰ 2,70€ (insulaires) ou 7 € (continentaux) selon la grille tarifaire pour les véhicules fin 2013.

²¹ Cf. conseils portuaires des 5 mars 2010 et 20 février 2013 / Le Palais à Belle-Ile-en-Mer.

²² Par exemple sur Belle-Ile-en-Mer en 2012 : 17 315 palettes et 4 667 rotations de poids-lourds (> à 2 tonnes).

2.3.1.2.3 Le remplacement de l'Acadie

Le navire le plus ancien de la flotte, l'Acadie, doit être remplacé, ses dérogations lui permettant de naviguer arrivant à échéance fin 2014.

L'étude commandée en 2011 préconisait (scénario 3) le remplacement de l'Acadie par le navire suivant, chargé de remplacer le navire Ile de Groix, qui passerait sur la desserte de Belle-Ile-en-Mer : « navire roulier mixte de 300 passagers, 45m de roulage pour les véhicules légers et 35m² de fret transportés ... avec le support en période estivale d'une vedette à passagers de 140 passagers et d'un caboteur a deux rotations par semaine l'été également ».

Par une note relative à la précédente acquisition transmise à la chambre dans le cadre du présent contrôle, le département précise que : « ... l'Ile de Groix, exploité prioritairement sur la ligne Lorient-Groix, s'est révélé mal adapté à cette liaison. Ses capacités notamment en véhicules excèdent les besoins de l'île et ses dimensions ne sont pas appropriées à Port-Tudy. En fin de compte, ses coûts d'exploitation se révèlent trop élevés pour cette ligne déjà fortement déficitaire. Ajouter ces inconvénients à l'impossibilité de passer la nuit à Groix dans la configuration actuelle du port (les îliens souhaitent disposer systématiquement d'un bateaux à disposition sur leur île), il en résulte que le navire le plus utilisé sur la ligne est le Saint-Tudy, malgré ses 27 ans ... ».

Enfin, pour cette nouvelle acquisition en cours, le département ne pourra prétendre à l'application de l'article 262-II-2° du Code Général des Impôts (CGI) qui exonère de TVA l'acquisition, les réparations, l'entretien, l'affrètement et la location de « navires de commerce maritime affectés à la navigation en haute mer ». En effet, aucune des îles du Morbihan desservies par les deux DSP n'est située assez loin pour nécessiter un transit par les eaux internationales, au-delà des 200 milles marins.

Sur ce sujet, la France vient d'être condamnée par un arrêt de la Cour de Justice Européenne (arrêt du 21 mars 2013 – affaire C-197/12).

2.3.1.3 *L'entretien et la maintenance des biens du département*

Selon les différents éléments recueillis, l'entretien des navires est satisfaisant et conforme au contrat. La participation des représentants du département aux réunions de chantier des arrêts techniques ont permis de valider le contenu des interventions prévues.

Plusieurs indicateurs extraits des rapports annuels du délégataire corroborent ce constat : taux important de réalisation des travaux demandés, suivi sur le logiciel DocSea depuis 2011, baisse du nombre d'annulations de rotations de navires pour raisons techniques, montant des coûts d'entretien réalisés similaire au prévisionnel, certification *STAR MACH SIS* relative à la maintenance préventive.

Pour un meilleur suivi, le service du département en charge du suivi de cette compétence (DELAM) devrait pouvoir disposer des moyens et documents lui permettant de faire un lien entre le coût global annuel des entretiens et contrôle (1,6 M€ en 2012) et le détail des opérations sur les navires. De même l'expression du besoin de maintenance décrite au contrat pourrait être plus détaillée.

Pour la DSP de l'île d'Arz, seule la barge Béluré est la propriété du département. L'état de ce navire est satisfaisant d'après le compte rendu annuel du délégataire.

Néanmoins, dans la version corrigée de son dernier compte rendu annuel 2012, le délégataire précise, à l'aide d'un dossier photographique, les difficultés d'exploitation qui sont rencontrées, notamment en termes de sécurité compte tenu du type de fret pris en charge.

2.3.2 Les résultats

2.3.2.1 La DSP des îles du large

2.3.2.1.1 Trafics de navires

Dans leurs contrats, les délégataires s'engagent sur un nombre de rotations de navires et éventuellement sur la ponctualité des transits.

Le nombre de trajets de navires a baissé de 5 % depuis 2008, année de début du contrat. Le nombre réalisé chaque année est supérieur aux engagements mais varie notamment en fonction des annulations et du nombre de rotations dédiées aux marchandises.

La taille des navires et les capacités réduites d'accueil dans les ports contraignent le délégataire dans ses choix pour le stationnement des principaux navires. Ainsi, quatre des six rouliers ont un poste de nuit dans les îles : deux à Belle-Ile-en-Mer, un à Groix et un dernier à Hoëdic (l'été uniquement). Deux autres sont basés à Lorient.

2.3.2.1.2 Fréquentation des passagers

La fréquentation est en baisse de 2 % sur la période, passant de 1 414 016 passagers à 1 387 271 (cf. annexe 2). Les données provisoires rassemblées sur 2013 confirmaient cette tendance.

Cette variation diffère selon les destinations et selon les périodes de l'année. La fréquentation de Belle-Ile-en-Mer et de Groix est en baisse (3 %) quand celle d'Houat/Hoëdic progresse (2 %). Au cours de l'année, la fréquentation à destination des deux principales îles est quatre à cinq fois plus élevée l'été que l'hiver tandis que pour les véhicules elle fluctue du simple au double.

Mais la baisse de la fréquentation globale n'est pas représentative des évolutions des différentes catégories d'usagers.

Elle recouvre à la fois une forte baisse du nombre de passagers payant le plein tarif et une progression des passagers disposant de réductions plus ou moins importantes.

En effet, pour les insulaires²³, leurs enfants non-résidents et les résidents secondaires, qui représentent ensemble un tiers des passages, la fréquentation progresse globalement de 14 %. Celle des seuls insulaires augmente de 3 %.

A contrario, la fréquentation des non-insulaires baisse globalement de 3 %. Dans ce périmètre, celle des « continentaux²⁴ », qui représente près de la moitié des passagers, est en baisse de 10 %.

La hausse des tarifs mise en place depuis 2009, qui a permis de faire progresser les recettes « passagers » de 3,5 % sur la période, est insuffisante pour couvrir le déficit annuel de la DSP (cf. *infra*).

Comme le nombre de rotations est important, le taux de remplissage des navires s'établit, toutes destinations confondues, en moyenne à 27,90 % en 2012. Cette valeur faible est relativement stable depuis plusieurs années (27,72 % en 2010). Même durant l'été, le taux de remplissage mensuel n'a jamais dépassé 40 % en 2012, quelle que soit la destination.

²³ Les insulaires payaient 17 % du tarif pour un A/R adulte sur Belle-Ile-en-Mer (5,15 / 29,65 €) en 2012.

²⁴ Sont exclus de cette catégorie de prix, les morbihannais et les résidents secondaires.

Ces taux sont impactés par les besoins horaires des usagers spécifiques (scolaires, insulaires travaillant sur le continent et travailleurs du continent) et la demande de transport de véhicules et de marchandises parfois plus importante sur d'autres créneaux.

Enfin, le département ne peut positionner la fréquentation du service public par rapport à l'offre globale, publique et privée, de transport de passagers vers les îles du Morbihan. Il a mis en place un outil de comptage de passagers, mais tous les transporteurs ne répondent pas, les déclarations attendues n'étant pas obligatoires.

2.3.2.1.3 Transport de véhicules

Le transport des véhicules est un enjeu stratégique de la DSP des îles du large puisqu'il présente une part importante des recettes (35,5 % en 2012), en forte progression sur la durée de la DSP (+ 18,7 %).

L'analyse de la fréquentation 2009/2012 montre une hausse du passage de véhicules (+ 2 %), essentiellement pour la catégorie insulaires et surtout vers Belle-Ile-en-Mer.

Le passage des véhicules non-insulaires est une source conséquente de revenus pour la délégation, du fait de la politique commerciale mise en œuvre. Près de 70 % des passages de véhicules concernent les insulaires ou les résidents secondaires. Néanmoins, les comptes rendus annuels du délégataire ne présentent aucune donnée complémentaire comme les taux d'occupation des navires en véhicules et poids-lourds. Le département ne détenait aucune information sur ce sujet, portant essentiel en matière d'obligations de service public.

Des données obtenues du délégataire durant le contrôle, il ressort un taux annuel moyen d'occupation des navires en véhicules en 2012 de l'ordre de 66 % sur les liaisons avec Belle-Ile-en-Mer et de 53 %²⁵ avec Groix, en progression depuis 2009.

2.3.2.1.4 Transport de fret

L'analyse du transport de marchandise des îles du large n'est pas aisée du fait de la variation rapide et importante des modalités de transit d'une année sur l'autre selon les choix de certaines entreprises : choix entre le transport organisé en camions ou en palettes pour les supermarchés de l'île par exemple. Certains frets sont transportés en dehors de la DSP (matériaux de construction, déchets ménagers) *via* un transporteur privé, notamment à Belle-Ile-en-Mer.

Le délégataire est régulièrement obligé d'organiser des transports dédiés aux marchandises, du fait de la dangerosité de certaines marchandises transportées : carburant par exemple (cf. *infra*).

Le nombre de palettes transportées est en légère progression par rapport au début du contrat (24 551 en 2012 contre 23 000 en 2008). En revanche le nombre de camions de plus de deux tonnes pour Belle-Ile-en-Mer, principale destination, a baissé de 5 % depuis 2009, passant de 4 937 à 4 691.

Au final et selon les données produites par le délégataire, lesquelles pourrait être plus détaillées dans ses rapports annuels, ce sont près de 9 200 tonnes de marchandises hors camions qui ont transité entre les îles et le continent en 2012, volume en légère progression depuis 2010.

²⁵ Sur la base d'une moyenne annuelle calculée à partir des moyennes mensuelles pondérées par le nombre de rotations mensuelles.

2.3.2.2 La DSP de l'Ile d'Arz

La compagnie des bateaux-bus du golfe a organisé 4 636 rotations dans le cadre de la DSP en 2012. Seules quatre d'entre elles ont été annulées, pour des raisons de marée. Les rapports annuels précédents ne mentionnaient pas cette donnée.

Pour les passagers, la fréquentation est en progression régulière depuis 2008. Elle a augmenté de 7 % entre 2009 et 2012 et s'établit cette dernière année à 251 419 passages.

En 2012, les insulaires représentaient 12,4 % des passages. La fréquentation est très variable, évoluant selon un facteur 6 entre décembre (3,2 %) et août (19,5 %).

Le délégataire ne communique pas les taux d'occupation des navires transportant des passagers, d'où l'impossibilité d'évaluer la pertinence de chacun des horaires retenus.

A la demande de la chambre, il a produit un tableau montrant, par horaire et par mois, un taux d'occupation variant de 1 % à 70 %. Le taux moyen annuel n'était pas disponible mais il a été évalué par le délégataire, fin 2013, à 19 %.

En 2012, la barge Béluré a réalisé 1 250 rotations pour le fret, soit une moyenne quotidienne de cinq rotations. Cette donnée n'était pas renseignée dans les précédents rapports.

Le fret est en forte augmentation en termes de recettes, les données en tonnages n'étant pas communiquées.

Le transport des véhicules utilitaires et poids lourds représente près de deux tiers des recettes.

3 L'ENVIRONNEMENT FINANCIER

3.1 Le cadre juridico-financier

3.1.1 Le cadre juridique

L'article L. 1221-3 du code des transports précise qu'un service public de transport urbain régulier de voyageurs constitue une activité de nature industrielle et commerciale, qui doit être exploitée soit par une régie locale soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité compétente. C'est la seconde voie qu'a retenu le département du Morbihan.

Aux termes des articles L.1412-1, L. 3241-4 et L. 3241-5 du CGCT, les budgets des SPIC départementaux, quel que soit leur mode de gestion, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses et les collectivités de rattachement ne peuvent prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services. Toutefois, l'article L. 1221-12 du code des transports autorise le subventionnement du service.

3.1.2 Le cadre comptable

Le département gère les liaisons maritimes dans son budget principal soumis à l'instruction comptable M52²⁶. Cette instruction rappelle que « L'individualisation de la gestion d'un SPIC en budget annexe a pour objectif de dégager le coût réel du service qui doit être financé par l'utilisateur ».

²⁶ Instruction budgétaire et comptable M52 - tome II, titre 1, chapitre 2.1 : *Les budgets annexes relatifs aux services publics industriels et commerciaux.*

De plus, la gestion d'un SPIC relatif aux transports public locaux de personnes relève de l'instruction comptable M43 et nécessite la mise en place d'un budget annexe permettant d'isoler les dépenses et recettes du service. Seule la gestion du service dans le cadre d'un contrat de concession permet de déroger à cette règle. Ce n'est pas le cas en l'espèce puisque les principaux investissements (navires, gares maritimes, infrastructures portuaires, ...) sont assurés par le département.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise avoir demandé aux services de mesurer tous les impacts d'un passage en budget annexe dédié, en vue de l'exercice 2016.

La chambre considère que le budget annexe doit être mis en place dès 2015, conformément aux dispositions de l'instruction comptable.

3.2 La connaissance des coûts

3.2.1 La comptabilité analytique

En l'absence de budget annexe, le département a développé une comptabilité analytique. Néanmoins, cette dernière est insuffisante parce qu'elle ne présente pas la totalité des dépenses : l'amortissement des navires et gares maritimes, les charges financières de remboursement des emprunts et le remboursement de la CET (cf. infra) au délégataire notamment. En outre, elle n'intègre pas les recettes sous la forme de taxes portuaires, versées au département par les délégataires. A la demande de la chambre, le tableau joint en annexe 3, préparé par le département, a été complété.

3.2.2 La politique d'amortissement

En 2013, le département évaluait à près de 40 M€ la valeur assurée des navires mis à disposition des délégataires dans ses deux contrats. Pour les gares maritimes, ce montant représente environ 17 M€.

L'instruction M43 prévoit que « la durée d'amortissement des biens est fixée par l'assemblée délibérante sur proposition de l'ordonnateur. Ces durées peuvent s'inspirer des limites indicatives proposées ci-dessous ... ».

La comptabilité analytique relative à la compétence des liaisons maritimes du Morbihan, tout comme la description par fonction de ces biens dans les comptes administratifs (compte 823 – transport maritime) dont la vocation est de rassembler des coûts d'une même fonction pour faciliter les choix et les comptes rendus aux élus, ne présentent aucun élément sur ces charges.

Les services précisent que leur comptabilisation est réalisée avec l'ensemble des immobilisations du département, avec les charges non individualisables du compte administratif du budget principal.

Selon la délibération du 2 décembre 2003, les navires acquis neufs sont amortis sur une durée de 25 années. Cette durée est inférieure à la durée de vie des deux derniers navires qui ont quitté la flotte départementale ou vont la quitter à court terme : 40 ans pour l'Acadie, 32 ans pour le Kreiz er Mor.

D'autre part, l'acquisition des navires n'a pas donné lieu systématiquement à amortissement à compter de la livraison. Ainsi, l'île de Groix, livré le 21 mai 2008 et mis en service en juin 2008, n'a été amorti qu'à compter de l'année 2011. Pour le Bangor, mis en service en 2006, les amortissements n'ont été constatés qu'à compter de 2009. Par ailleurs, le Vindilis, livré en 1998, n'est pas amorti, tout comme les navires les plus anciens : Acadie, Saint-Tudy et Dravanteg. Les amortissements ont pourtant un caractère obligatoire s'agissant de biens affectés à un service public à caractère industriel et commercial.

En outre, les travaux sont régulièrement amortis avec deux années de retard comme l'illustre l'inventaire de la collectivité.

Enfin, le conseil général n'a pas mis en place l'amortissement par composant préconisé par l'instruction comptable M4 depuis 2007, qui a pour objectif de tenir compte de durée de vie des différents éléments d'une même immobilisation, par exemple les moteurs.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à modifier la génération des amortissements. Il précise qu'une réflexion est également engagée quant à la mise en œuvre des dotations d'amortissement par composant.

3.2.3 Le cas particulier du transport de carburant

Le département du Morbihan, *via* le syndicat mixte de transport d'hydrocarbures vers les îles qu'il a créé avec le département de la Vendée et avec l'utilisation d'un pétrolier (Anatife) dont il est copropriétaire, fournit du carburant à Belle-Ile-en-Mer. Ce navire, qui n'est pas secondé en cas de panne, effectue une quarantaine de rotations avec l'île compte tenu des faibles réserves de stockage insulaire.

Une DSP a été renouvelée en 2011 entre ce syndicat et une société chargée de ce transport. D'après les statuts du syndicat, son secrétariat est assuré par le conseil général du Morbihan.

Selon les données transmises par le département lors du contrôle, les participations du département au syndicat se sont élevées à plus de 2 M€ au cours des cinq dernières années, soit un peu plus de 400 k€ / an, fonctionnement et investissement cumulés. S'y rajoute la contribution versée annuellement par le département au gestionnaire du dépôt pétrolier de Belle-Ile-en-Mer afin de compenser les prix des carburants sur l'île, soit 230 k€ en 2012.

Pour l'approvisionnement de l'île de Groix en carburant, des citernes de carburant sont transportées par les rouliers du délégataire lors de 40 traversées réservées à ces seuls poids lourds en 2012.

3.2.4 Le coût réel de la compétence

Pour compléter les données de la comptabilité analytique produite (cf. annexe 3), la chambre a retenu comme charge financière relative aux emprunts, l'évaluation réalisée par le service financier du département, sur la base d'emprunts à 4 % sur 25 ans, en considérant que les travaux sont autofinancés et en ne tenant compte que des acquisitions réalisées depuis 2000.

L'annexe précitée présente le coût de la compétence des liaisons maritimes. Sur la période 2009/2013, les dépenses de fonctionnement sont en moyenne annuelle de 3 M€ et les recettes de fonctionnement de 0,6 M€. L'investissement représente une dépense moyenne annuelle de 1,5 M€ répartie sur les navires, gares et ports.

Sur la période examinée, la moyenne annuelle des dépenses supportées par la collectivité représente 4,5 M€, soit environ 0,6 % du budget du département (fonctionnement et investissement cumulés) et environ 6 € / habitant DGF²⁷.

²⁷ Population DGF : population prise en compte dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et prenant en compte notamment le nombre de résidences secondaires présentes dans le département – 795 883 habitants DGF dans le département du Morbihan en 2012.

3.3 Les taxes portant sur le transport maritime

Le transport maritime est notamment concerné par la taxe Barnier, les droits portuaires, la contribution économique territoriale.

Prévue par l'article 285 quater du code de douanes, la taxe Barnier concerne les transports maritimes de passagers à destination d'espaces naturels protégés. Elle est calculée sur la base de 7 % d'un aller simple hors taxe pour les non insulaires, avec un plafond de 1,52 €. Avant 2012, elle n'était applicable que durant la saison touristique, du 1er juin au 30 septembre inclus. Depuis 2012, elle est exigible sur l'ensemble de l'année et représente près de 300 k€ de dépenses pour la DSP des îles du large.

L'article R. 211-1 du code des ports maritimes dispose que le droit « de port » est dû à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires effectués dans le port. Ces recettes ont vocation à permettre un entretien des installations et des infrastructures portuaires.

Portant sur les passagers et les marchandises transportées, mais également sur le stationnement des navires, elles s'élevaient à 1,2 M€ en 2012, dont 0,6 M€ au profit du département, le solde étant versé aux autres structures en charge de la gestion des ports concernés. Au début du contrôle, la comptabilité analytique du département n'intégrait pas ces recettes.

Jusqu'à la suppression de la taxe professionnelle en 2010, le délégataire bénéficiait du dégrèvement armateur sur la valeur des bateaux (article 1647 C ter du CGI - abrogé au 1^{er} janvier 2010) et son imposition s'élevait à 33 K€ par an. Ce dégrèvement n'a pas été reconduit et la contribution économique territoriale porte en partie sur la valeur ajoutée de l'entreprise.

Le compte rendu du comité paritaire du 27 octobre 2011 précise que « Le département donne son accord de principe pour compenser le surcoût engendré par ces modifications fiscales ... ».

Conformément à l'article 23 du contrat de la délégation des Iles du large sur l'imposition du délégataire, cette contribution a été payée par la compagnie Océane.

Le département a remboursé au délégataire cette contribution à compter de 2012, pour un montant de 62 k€ au titre de l'année 2011 et prévoit un remboursement de 81 k€ en 2013.

Ces remboursements doivent être contractualisés, l'avis consultatif du comité paritaire n'étant pas suffisant. En outre, aucun avenant au contrat n'a autorisé cette pratique comme le prévoit pourtant son article 22.

3.4 La participation du conseil général au financement des DSP

Le département met gracieusement ses navires à disposition du délégataire, sans contrepartie ni redevance, sauf pour l'île d'Arz.

En complément, l'article 16 de la DSP des îles du large prévoit que « Le compte d'exploitation prévisionnel ... sert de base à la détermination de la contribution financière forfaitaire versée par l'autorité délégante au délégataire ... ».

L'article 18 fixe le montant de cette participation, variable selon les années, d'un montant global de l'ordre de 2,7 M€ (euros 2008) sur la durée de la DSP, soit 2,8 % du chiffre d'affaires du contrat. En 2010, le délégataire a validé une des options (n° 2) du contrat entraînant (cf. article 1 et annexe 20) une augmentation de la contribution annuelle du département de près de 138 k€.

Sur la durée du contrat, le département versera un montant de 3,6 M€ environ²⁸, soit une moyenne annuelle révisée de l'ordre de 0,5 M€.

A niveau de service comparable et hors actualisation, cette participation forfaitaire est de l'ordre de 20 % inférieure à celle du contrat précédent.

Pour Arz, le délégant a maintenu une participation financière annuelle de 61 k€.

3.5 L'équilibre financier des délégations de service public

Dans les deux contrats le conseil général a imposé, en matière de transparence des comptes, la mise en place d'une société dédiée. Ainsi, il s'assure que les comptes présentés ne concernent que ses contrats. En outre, les comptes annuels doivent être présentés par les délégataires sous la même forme que les comptes prévisionnels.

3.5.1 La DSP des îles du large

3.5.1.1 *La structure des charges*

Le principal poste est représenté par les charges de personnel (57,9 %), en progression depuis le début du contrat (+ 6,6 %), suivi des charges techniques hors carburant (12,2 %) en forte baisse (- 23 %). Les deux autres postes significatifs sont les frais généraux (9,3 %) en baisse de 9,7 % sur la durée du contrat) et les carburants (9,1 %) en légère hausse (+ 3,2 %). Les frais de siège (670 k€) représentent 3 % des charges de fonctionnement.

La progression de la dépense en carburant, peu importante, s'explique par deux mouvements opposés, à savoir une forte hausse des prix (+ 15 % environ) mais une baisse des consommations (- 9 %), en lien avec l'évolution des navires et la politique d'incitation à l'économie mise en œuvre par le délégataire.

La part de l'amortissement dans les charges d'exploitation de la DSP est faible (2,3 %) puisque les navires et gares maritimes appartiennent au département. Pour ce dernier, cette charge représente, entre 2009 et 2013, un montant annuel moyen de 1,1 M€ pour les navires et de 30 k€ pour les gares.

3.5.1.2 *Les résultats de la délégation de service public*

Le tableau en annexe 4 montre l'évolution des charges et produits entre 2008 et 2012. Même si les charges d'exploitation progressent moins rapidement que les recettes sur la durée écoulée de la DSP²⁹, le déficit constaté dès la première année (2,9 M€) s'est creusé pour finalement atteindre le double en cumulé à la fin de 2012 (5,8 M€). Pour 2013, le délégataire prévoyait, début décembre 2013, un déficit du même niveau dont l'origine est double.

En premier lieu, le délégataire n'a pu atteindre son objectif d'augmentation de la fréquentation de passagers qu'il s'était fixé dès le début de son contrat. Ainsi, au lieu d'une augmentation de la fréquentation de 11,5 % entre 2007 et 2012, cette dernière baisse de 5,5 % depuis la fin du contrat précédent, réduisant fortement le chiffre d'affaires attendu. Cette baisse est d'ailleurs intervenue dès le premier exercice du contrat.

En second lieu, les charges de personnel ont progressé au-delà des prévisions. Leur part dans les charges d'exploitation n'est pas restée stable autour de 56 % mais a dépassé 59 %.

²⁸ Valeur globale estimative, les révisions 2013 et 2014 n'étant pas connues.

²⁹ C'est le contraire sur la période 2009/2012.

Depuis le début de la DSP, l'actionnaire du délégataire a reconstitué à trois reprises les capitaux propres de la société, pour couvrir les pertes d'exploitation de la délégation. Ces recapitalisations successives d'un montant cumulé de 5 M€ devaient être complétées par une nouvelle recapitalisation prévue en 2013, d'un montant de 1,2 M€.

Une étude réalisée en 2012 dans le cadre de la préparation du renouvellement de la DSP montre que le délégataire a sous-estimé les charges et surestimé les produits.

S'agissant plus particulièrement des charges, les écarts observés ne sont pas liés aux taxes, aux frais financiers ou au coût technique de la flotte puisque les prévisions sont supérieures ou similaires aux réalisations mais résultent des charges de personnel (+ 5,6 % par rapport aux charges prévisionnelles d'exploitation) et, à un niveau moindre, des frais généraux.

Ce constat peut s'expliquer par la mise en place d'une nouvelle convention collective et à la part des frais généraux qui représentent 9,3 % des charges d'exploitation contre 8,3 % au prévisionnel pour les cinq premiers exercices.

Dans sa réponse, le directeur de la société Océane précise que la progression en valeur relative des charges de personnel s'explique également par le recul d'autres charges sur la même période.

Si l'évolution des charges de personnel est exposée dans les rapports du délégataire, ce n'est pas le cas du détail des frais généraux (entre 1,7 et 2 M€ annuels), mal connus du délégant.

Sur la base d'un décompte détaillé produit à la chambre par le délégataire, il apparaît que certains éléments de ces frais généraux devraient rejoindre d'autres lignes de comptes, comme cela a déjà été réalisé en 2012 pour certaines assurances (72 k€). Il s'agit des locations de navires (100 à 200 k€ par an) et de l'entretien et du fonctionnement des gares maritimes (150 à 200 k€ par an).

3.5.2 La DSP de l'île d'Arz

Le contrat qui a pris fin le 31 décembre 2011 était régulièrement déficitaire de 133 000 € en moyenne annuelle³⁰. L'analyse de l'origine de ce déficit est complexe puisque les comptes produits en annexe du rapport financier, sous la forme d'une liasse fiscale, concernent la DSP (1,25 M€ de chiffre d'affaires en 2011) mais aussi des activités hors DSP (0,87 M€).

Le directeur de la compagnie indique que la perte d'exploitation constatée dans le rapport annuel 2012 vient de la découverte en juillet 2013 d'une taxe sur les passagers à l'île d'Arz dont la société n'avait pas connaissance puisqu'elle n'était pas mentionnée dans le cahier des charges de l'appel d'offres.

Il précise également que la différence entre les recettes prévisionnelles et celles réalisées est liée à l'activité commerciale qui a été meilleure que celle initialement prévue.

Enfin, il fait valoir que l'importance de la charge d'amortissement est liée au nombre de navires fournis, lequel est supérieur au nombre prévu au contrat (deux navires) pour répondre aux pics de fréquentation, soit trois à quatre navires selon les périodes.

³⁰ Rapport 2011 du délégataire.

Pour la première année, le contrat actuel présente un déficit de 23 000 €. Dans la version corrigée du rapport annuel 2012, les recettes réelles sont bien supérieures au prévisionnel, les produits relatifs aux marchandises ayant été sous-évalués de 20 %. Il en est globalement de même des charges d'exploitation. Les dépenses de personnel ont été sous-évaluées (15 %), comme les charges d'amortissement (nouveaux navires) et les frais de structure.

La participation du département reste sensiblement la même mais le délégataire ne reverse plus de redevance au délégant (17 k€ annuels en moyenne), en dehors de celle symbolique relative à la mise à disposition de la barge (200 € annuels).

3.5.3 Les formules de révision des contrats

3.5.3.1 *Les îles du large*

Le contrat de la DSP des îles du large contient deux formules de révision applicables chaque année à compter du 1^{er} janvier pour les tarifs et du 1^{er} avril pour la contribution. Elles s'appliquent sur des montants TTC (cf. *supra*). Leur structure est représentative des charges d'exploitation

3.5.3.2 *L'île d'Arz*

Le contrat de la DSP de l'île d'Arz contient également une formule de révision des tarifs et de la participation du département. Elle ne sera mise en œuvre pour les tarifs insulaires qu'au bout de trois ans.

L'indice a progressé de 4,92 % entre 2012 et 2013, puis de 0,32 % entre 2013 et 2014, soit une progression globale de 5,24 % entre 2012 et 2014, hors TVA.

La formule de révision fait intervenir les carburants pour une part de l'ordre de 20 %, part nettement supérieure à celle retenue au sein des charges prévisionnelles d'exploitation de la DSP (10 %). A contrario, le poids relatif des charges de personnel (20 %) est sous-estimé puisque ces dernières représentent 37 % des charges prévisionnelles d'exploitation.

4 ANNEXES

Annexe 1

Révision des tarifs et de la contribution du département à la DSP des îles du large

Evolution des tarifs	Evolution annuelle	Evolution cumulée / 2008
2012 - 2013	5,23 %	16,16 %
2011 - 2012	2,34 %	10,39 %
2010 - 2011	1,50 %	7,87 %
2009 - 2010	0 %	6,27 %
2008 - 2009	6,27 %	6,27 %

Contribution du département	Evolution annuelle	Evolution cumulée / 2008
2011 - 2012	3,26 %	14,56 %
2010 - 2011	6,24 %	11,30 %
2009 - 2010	4,22 %	5,06 %
2008 - 2009	0,84 %	0,84 %

Evolution réelle d'une série de tarifs - DSP des îles du large

<i>Révision des tarifs – décisions du Comité paritaire</i>		6,27 %	0,00 %	+ 1,50 %	+ 2,34 %	10,39%
Tarifs de Quiberon vers Belle-Ile-en-Mer/ Le palais	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2008
Tarif insulaire aller simple adulte	2,3	2,45	2,45	2,5	2,6	
Evolution de N/N-1		6,5%	0,0%	2,0%	4,0%	13,0%
Tarif continental aller simple adulte été	15	17	17	17,25	17,9	
Evolution de N/N-1		13,3%	0,0%	1,5%	3,8%	19,3%
Véhicule < 4 m - continental été	63,21	67,15	67,15	71,5	73,25	
Evolution de N/N-1		6,2%	0,0%	6,5%	2,4%	15,9%
Véhicule > 4,80 m et Camping-car - continental été	147,9	157,15	157,15	167,35	171,25	
Evolution de N/N-1		6,3%	0,0%	6,5%	2,3%	15,8%
Véhicule < 4 m – insulaire	8,3	8,8	8,8	9,2	9,45	
Evolution de N/N-1		6,0%	0,0%	4,5%	2,7%	13,9%
Poids-lourds > 7t aller simple continental tarif haut	259,15	354,1	432,78	452,45	463	
Evolution de N/N-1		36,6%	22,2%	4,5%	2,3%	78,7%
Poids-lourds > 7t aller simple insulaire tarif haut	96,53	131,89	161,1	168,4	172,35	
Evolution de N/N-1		36,6%	22,1%	4,5%	2,3%	78,5%

Sources : données du conseil général – délibérations, comités paritaires et tarifs des rapports annuels du délégataire

Evolution globale des trafics

Passagers (passages *)	2009				2012				Evolution	Part relative en 2012
	Belle île	Groix	Houat/Hoëdic	Total	Belle île	Groix	Houat/Hoëdic	Total		
<i>Insulaires</i>	178 999	126 879	21 665	327 543	178 666	135 932	21 612	336 210	3 %	24,2 %
<i>Travailleurs saisonniers</i>	1 768	900	308	2 976	1 248	1 210	187	2 645	-11 %	0,2 %
<i>Morbihannais</i>	33 247	26 173	9 908	69 328	35 034	23 378	9 541	67 953	-2 %	4,9 %
<i>Groupes</i>	64 649	24 332	11 048	100 029	64 090	27 100	13 142	104 332	4 %	7,5 %
<i>Continentaux</i>	458 483	187 625	71 136	717 244	421 288	156 728	66 598	644 614	-10 %	46,5 %
<i>Résidents secondaires</i>	47 245	24 999	5 107	77 351	72 482	43 820	8 199	124 501	61 %	9,0 %
<i>Enfants d'insulaires</i>	<i>Non présentés à part - mais fusionnés avec les résidents secondaires</i>									
<i>Abonnés</i>	34 812	46 629	3 203	84 644	31 565	36 473	4 840	72 878	-14 %	5,3 %
<i>Gratuits</i>	19 080	12 260	3 559	34 899	19 169	10 864	4 102	34 135	-2 %	2,5 %
Total	838 283	449 797	125 934	1 414 014	823 542	435 505	128 221	1 387 268	-2 %	100 %

Sources : comptes rendus annuels du délégataire - * : une rotation représente deux trajets, un aller et un retour - les passagers comme les véhicules sont comptabilisés à l'aller puis de nouveau au retour. Un A/R compte donc pour deux passages.

Véhicules	2009				2012				Evolution
	Belle île	Groix	Houat/Hoëdic	Total	Belle île	Groix	Houat/Hoëdic	Total	
<i>Insulaires</i>	58 006	21 578	69	79 653	59 260	22 482	46	81 788	3%
<i>Continentaux</i>	37 726	8 983	120	46 829	39 203	7 825	159	47 187	1%
<i>Résidents secondaires</i>	19 620	6 847	0	26 467	20 048	6 982	0	27 030	2%
<i>Total</i>	122 579	40 011	189	162 779	125 782	39 770	205	165 757	2%

Sources : comptes rendus annuels du délégataire

Evolution des trafics île par île

		2009	2010	2011	2012	Evolution
Belle ILE	<i>Insulaires</i>	178 999	173 335	175 057	178 666	0%
	<i>Continentaux</i>	458 483	420 573	444 858	421 288	-8%
	Total passagers	838 295	813 204	847 559	823 545	-2%
	<i>Véhicules</i>	122 579	121 367	126 554	125 782	3%
Groix	<i>Insulaires</i>	126 879	130 107	132 648	135 932	7%
	<i>Continentaux</i>	187 625	185 835	172 700	156 728	-16%
	Total passagers	449 787	448 240	453 691	435 505	-3%
	<i>Véhicules</i>	40 011	34 186	38 892	39 770	-1%
Houat Hoëdic	<i>Insulaires</i>	21 665	21 018	20 818	21 600	0%
	<i>Continentaux</i>	71 136	74 909	70 302	66 598	-6%
	Total passagers	125 934	132 826	131 090	128 221	2%
	<i>Véhicules</i>	189	163	180	205	8%
Total DSP IdL	<i>Insulaires</i>	326 896	324 260	328 523	336 198	3%
	<i>Continentaux</i>	717 244	681 317	687 860	644 614	-10%
	Total passagers	1 414 016	1 394 270	1 432 340	1 387 271	-2%
	<i>Véhicules</i>	162 779	155 716	165 626	165 757	2%

		2009	2010	2011	2012	Evolution
Total DSP Iles du large	Taux de remplissage passagers	26,40%	27,70%	28,30%	27,90%	6%
	<i>dont Belle Ile</i>	28,40%	29,20%	30,60%	28,90%	2%
	<i>dont Groix</i>	23,50%	25,90%	24,70%	26%	11%
	<i>dont Houat/Hoëdic</i>	25,90%	25,80%	28,60%	28,40%	10%

Sources : comptes rendus annuels du délégataire.

Evolution des dépenses de la compétence relative aux liaisons maritimes du département

Charges de fonctionnement	2009	2010	2011	2012	2013 ***	Total 2009/2013	Moyenne annuelle
Personnels (3 ETP) de la DELAM/CG 56 - liaisons maritimes	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	750 000	150 000
Iles du large	972 040	809 053	422 971	476 895	708 071	3 389 030	677 806
Ile d'Arz	84 198	97 729	87 448	113 197	69 697	452 269	90 454
Syndicat des hydrocarbures / Belle-Ile-en-Mer	257 817	234 659	251 990	331 154	205 000	1 280 620	256 124
Charges d'amortissement des navires	686 697	720 958	1 324 347	1 332 580	1 485 704	5 550 286	1 110 057
Charges d'amortissement des gares maritimes	5 000	10 000	11 000	11 000	11 000	48 000	9 600
Travaux portuaires	162 202	89 343	91 134	57 603	31 365	431 647	86 329
Compensations fiscales (CET) / Iles du large *	0	0	0	62 161	81 400	143 561	28 712
Charges financières (intérêt d'emprunts / navires)	372 000	372 000	732 000	732 000	732 000	2 940 000	588 000
Total des charges de fonctionnement	2 689 954	2 483 742	3 070 890	3 266 590	3 474 237	14 985 413	2 997 083
Charges d'investissement	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2009/2013	Moyenne annuelle
Iles du large	228 084	111 497	2 056 736	219 652	58 950	2 674 919	534 984
Ile d'Arz	0	0	5 396	42 016	608	48 020	9 604
Syndicat des hydrocarbures / Belle-Ile-en-Mer	10 000	0	0	57 000	700 000	767 000	153 400
Travaux portuaires	258 244	1 652 069	1 264 960	91 428	137 585	3 404 287	680 857
Travaux gares maritimes	71 622	198 559	16 825	51 376	57 144	395 526	79 105
Total des charges d'investissement	567 951	1 962 124	3 343 918	461 472	954 287	7 289 751	1 457 950
Total des charges de la compétence	3 257 904	4 445 867	6 414 808	3 728 062	4 428 524	22 275 164	4 455 033
Recettes							
Produits de fonctionnement de la collectivité / taxes et redevances **	600 000	600 000	600 000	600 000	600 000	3 000 000	600 000
Recettes exceptionnelles d'investissement / ventes de navires	2 205 000	0	0	0	0	2 205 000	441 000
Total des recettes	2 805 000	600 000	600 000	600 000	600 000	5 205 000	1 041 000

* : avant 2012, les compagnies maritimes étaient exonérées de TP. Elles ne le sont plus pour la CET.

** : seule la valeur pour 2012 a été évaluée par le CG 56. Près de 50 % du montant communiqué par le CG (1,324 M€) a été retenu pour les recettes liées au transport de passagers et de marchandises. Cette valeur, arrondie, est conservée pour les autres exercices. *** : données provisoires pour 2013.

Sources : bilan financier du conseil général issu de la comptabilité analytique

Comptes d'exploitation de la DSP des îles du large – compagnie Océane

	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2012/2008	Evolution 2012/2009	Total réalisé (2008/2012)	Parts relatives réalisation de la DSP	Total Prévisionnel 2008/2012	Part prévisionnel DSP 2008/2012
Chiffre d'affaires	16 825 283	18 517 330	18 227 960	19 735 823	19 602 652	16,5%	5,9%	92 909 048	97,2%	98 956 499	97,9%
Contributions du département	898 337	411 794	721 893	344 449	322 698	-64,1%	-21,6%	2 699 171	2,8%	2 123 794	2,1%
Autres recettes		0	0	0	0			0			
Total des recettes de fonctionnement	17 723 620	18 929 124	18 949 853	20 080 272	19 925 350	12,4%	5,3%	95 608 219	100,0%	101 080 293	100,0%
Charges techniques hors carburant	3 157 000	2 225 962	2 227 155	2 265 184	2 429 108	-23,1%	9,1%	12 343 409	12,2%	13 312 441	13,2%
Carburant	2 173 000	1 298 384	1 552 592	1 984 745	2 242 586	3,2%	72,7%	9 212 307	9,1%	9 950 967	9,8%
dont Assurances	559 000	447 801	440 904	413 204	484 535	-13,3%	8,2%	2 345 444	2,3%	3 657 412	3,6%
Frais de personnels	11 406 975	11 639 154	11 618 408	11 861 861	12 165 246	6,6%	4,5%	58 691 644	57,9%	53 020 043	52,5%
Frais généraux	1 891 524	2 010 417	1 997 079	1 854 160	1 708 319	-9,7%	-15,0%	9 461 499	9,3%	8 415 297	8,3%
Taxes portuaires	1 256 312	1 374 987	1 350 058	1 434 942	1 495 581	19,0%	8,8%	6 911 880	6,8%	7 545 410	7,5%
Impôts	76 040	78 785	108 526	97 885	104 796	37,8%	33,0%	466 032	0,5%	750 000	0,7%
Marketing et communication	431 100	372 618	327 466	423 615	341 083	-20,9%	-8,5%	1 895 882	1,9%	1 644 345	1,6%
Total charges d'exploitation	20 391 951	19 000 307	19 181 284	19 922 392	20 486 719	0,5%	7,8%	98 982 653	97,6%	94 638 503	93,6%
Amortissement	150 880	211 364	606 998	704 359	706 146	368,0%	234,1%	2 379 747	2,3%	1 928 070	1,9%
Charges financières	68 901	32 901	-12 403	-18 099	-8 498	-112,3%	-125,8%	62 802	0,1%	1 013 710	1,0%
Total des charges d'investissement	219 781	244 265	594 595	686 260	697 648	217,4%	185,6%	2 442 549	2,4%	2 941 780	2,9%
Dotation provision risques et marges	0	0	0	0	0	/	/	0		3 500 015	
Total des charges	20 611 732	19 244 572	19 775 879	20 608 652	21 184 367	2,8%	10,1%	101 425 202	100,0%	101 080 298	100,0%
Résultat	-2 888 112	-315 448	-826 026	-528 380	-1 259 017	-56,4%	299,1%	-5 816 983	-5,7%	-5	0,0%

Sources : comptes rendus annuels du délégataire et suivi financier de la DSP